



Universidad de Costa Rica

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Administración Pública

OPORTUNIDADES DE MEJORA DE LA PLANIFICACIÓN DEL
SECTOR TELECOMUNICACIONES A PARTIR DE LA POLÍTICA
PÚBLICA: PERIODO 2007 – 2013”

Memoria de Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura
en Administración Pública

Josué Calderón Chaves

José Fabio Jiménez Méndez

Mariela Rodríguez Arguedas

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

2014

Derechos de Propiedad Intelectual

Se prohíbe la reproducción parcial o total de este trabajo sin previa autorización de sus autores.



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Acta #11-2014

Acta de la Sesión 11-14 del Comité Evaluador de la Escuela de Administración Pública, celebrada el 05 de junio del 2014, con el fin de proceder a la Defensa del Trabajo Final de Graduación de: Josué Calderón Chaves, carné A71218; Jose Fabio Jiménez Méndez, carné A73391 y Mariela Rodríguez Arguedas carné A75383; quienes optaron por la modalidad de: Seminario de Graduación.

Presentes:

M.Sc. Diego Mora Valverde quien presidió; M.Sc. Esteban Mora Martínez como tutor; Lic. Walter Bustillos Sequelra como lector; Lic. José Francisco Monge Fonseca como lector y M.Sc. Carlos Carranza Villalobos, quien actuó como secretario de la sesión.

Artículo 1

El Presidente informa que el expediente de las estudiantes postulantes, contiene todos los documentos que el Reglamento exige. Declara que han cumplido con todos los requisitos del Programa de la Carrera de Licenciatura en *Administración Pública*.

Artículo 2

Los estudiantes hicieron la exposición del Trabajo Final titulado "Oportunidades de mejora de la planificación del sector telecomunicaciones a partir de la política pública periodo 2007- 2013".

Artículo 3

Terminada la disertación, los miembros del Comité Evaluador, interrogaron a los postulantes el tiempo reglamentario. Las respuestas fueron Satisfactorias en opinión del Comité.
(satisfactorias/insatisfactorias)

Artículo 4

Concluido el interrogatorio, el Tribunal procedió a deliberar.

Artículo 5

Efectuada la votación, el Comité Evaluador consideró el Trabajo Final de Graduación Satisfactorio y lo declaró aprobado.
(Satisfactorio/insatisfactorio) (aprobado/no aprobado)

Artículo 6

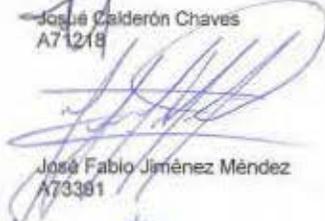
El presidente del Comité Evaluador comunicó en público a los aspirantes, el resultado de la deliberación y los declaró Licenciados en Administración Pública.

Se les indicó la obligación de presentarse al Acto Público de Juramentación. Luego se dio lectura al acta que firmaron los miembros del Comité y los estudiantes a las 18:40 horas.


M.Sc. Diego Mora Valverde
Representante Director de la Escuela


José Calderón Chaves
A71218


M.Sc. Esteban Mora Martínez
Tutor del Trabajo


José Fabio Jiménez Méndez
A73381


Lic. Walter Bastillos Sequera
Lector


Mariela Rodríguez Arguedas
A75383


Lic. José Francisco Monge Fonseca
Lector



M.Sc. Carlos Carranza Villalobos
Secretario de la Sesión

Según lo establecido en el Reglamento de Trabajos Finales de Graduación, artículo 39 "... En caso de trabajos sobresalientes; si así lo acuerdan por lo menos cuatro de los cinco miembros del Comité, se podrá conceder una aprobación con distinción".

Se aprueba con Distinción

Observaciones:

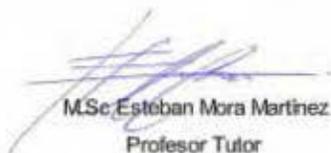
Original: Estudiantes, copia: Esc. Adm. Pública

11 DE JUNIO DE 2014

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

De conformidad con lo solicitado por el Comité Evaluador respecto a la corrección del Trabajo Final de Graduación titulado: "Oportunidades de mejora de la planificación del sector telecomunicaciones a partir de la política pública: periodo 2007 - 2013" hago constar, que los estudiantes Josué Calderón Chaves, carné A71218, José Fabio Jiménez Méndez, carné A73391 y Mariela Rodríguez Arguedas, carné A75383, llevaron a cabo dichas correcciones y por ende se da por concluida la versión final del trabajo.

Atentamente



M.Sc. Esteban Mora Martínez
Profesor Tutor

Prefacio

El desarrollo sistémico de las telecomunicaciones impacta de manera positiva el desarrollo socioeconómico de los países, ejemplo de ello es su efecto en el Producto Interno Bruto, la productividad, así como la posibilidad de revolucionar diferentes servicios públicos (salud, educación, seguridad, entre otros).

En el 2007, Costa Rica decidió mediante un referéndum, suscribir el tratado de libre comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA DR), el cual entre otros aspectos, consolidó el proceso de apertura del Sector Telecomunicaciones.

El presente trabajo analizó la Política Pública del Sector Telecomunicaciones después de la firma del CAFTA DR, enfocándose en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, el Acuerdo Social Digital y la Estrategia Nacional de Banda Ancha, concluyendo que la Política Pública implementada por Costa Rica, presenta debilidades, inconsistencias y desarticulación entre los actores inmersos en el sector.

Por otro lado, se analizaron tres acciones implementadas por Costa Rica, después de la firma del CAFTA DR, entre las cuales destaca el espectro radioeléctrico, considerado como un bien de dominio público, administrado y regulado por el Estado, que hace posible las telecomunicaciones, las transmisiones de radio y televisión así como diversos servicios de comunicaciones móviles.

Del análisis realizado se concluyó que el Estado Costarricense no ha administrado de manera objetiva, oportuna, transparente y no discriminatoria la asignación, el uso y

explotación de este bien demanial, permitiendo entre otras debilidades, la desactualización del impuesto de radiodifusión por más de sesenta años, manteniéndose esa condición en la actualidad; usos contrarios a lo dispuesto en la normativa, así como una gestión ineficiente e inaceptable.

Por otra parte, la Interconexión de Redes, definida por la Unión Internacional de Telecomunicaciones como los arreglos comerciales y técnicos bajo los cuales los proveedores de servicios de telecomunicaciones conectan sus equipos, redes y servicios para permitir a los consumidores acceder a servicios y redes de otros prestadores de servicios, es un medio utilizado por el Estado para ejercer la regulación.

Al respecto, se determinó que desde el 2010 a la fecha, se han presentado dificultades en la definición del proceso de Interconexión de Redes, entre la Superintendencia de Telecomunicaciones y el Instituto Costarricense de Electricidad. Esta debilidad puede originarse por la ausencia en el establecimiento de un proceso de transición al modelo de competencia de las instituciones públicas, provocando basar su gestión en un enfoque experimental.

En otro orden de ideas, el Fondo Nacional de las Telecomunicaciones, conforme a los principios de solidaridad, acceso y servicio universal, tiene como propósito la prestación de servicios de telecomunicaciones a los habitantes de todas las zonas y regiones del país, sin discriminación alguna, permitiendo el acceso de los servicios de telecomunicaciones en

condiciones de calidad y precio, a las personas de menores ingresos o con necesidades especiales.

Al igual que Latinoamérica y el Caribe, Costa Rica ha tenido dificultades de ejecutar con celeridad los recursos de este tipo de fondos solidarios y cumplir con su propósito original. Ante esta problemática que presenta la Administración Pública, organizaciones como la Unión Internacional de Telecomunicaciones y el Banco Interamericano de Desarrollo, recomiendan imponer obligaciones de acceso y servicio universal en las subastas de espectro, posibilidad que en Costa Rica no se ha ejecutado.

En cuanto al tema de proyectos, en Costa Rica no existe una única estrategia para la ejecución de los recursos de FONATEL, lo que impide la focalización de esfuerzos interinstitucionales y la conformación de una visión país integral. Además, los proyectos ejecutados hasta el momento, carecen de valor agregado y encadenamientos productivos. Finalmente se detectó la carencia de efectividad en los canales de comunicación aunado a conflictos públicos entre actores (Superintendencia de Telecomunicaciones-Poder Ejecutivo).

Por último, se realizó una propuesta de acciones estratégicas con el fin de obtener el mayor provecho de las telecomunicaciones y así propiciar condiciones sociales, económicas y jurídicas más equilibradas y acordes con el contexto actual del desarrollo tecnológico.

Contenido

Índice de Figuras	xii
Índice de Cuadros	xiii
Índice de Gráficos	xiv
Abreviaturas/Definiciones	xv
Objetivos	xix
Objetivo General	xix
Objetivos Específicos	xix
Tema de investigación	xx
Problema de Investigación	xx
Introducción	1
CAPÍTULO I: ANTECEDENTES	3
1.1- Liberalización económica	4
1.2- Génesis y evolución de las telecomunicaciones en Costa Rica	6
1.2.1-Historia de las Telecomunicaciones en Costa Rica	7
1.2.2- ICE y RACSA en el desarrollo de las telecomunicaciones	8
1.2.3- Teoría del Monopolio Natural	9
1.2.4- Intentos de Apertura de las Telecomunicaciones	11
1.2.4.1-Caso Millicom	11
1.2.4.2-Combo del ICE	12
1.3- El CAFTA-DR y la apertura del sector telecomunicaciones	13

CAPÍTULO II: POLÍTICAS PÚBLICAS DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES ...	18
2.1- Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones PNDT (2009-2014).....	35
2.1.1- Ejes del PNDT	37
2.1.2- Marco Institucional	40
2.1.3- Seguimiento y Evaluación PNDT	42
2.2- Acuerdo Social Digital.....	53
2.2.1- Plan Nacional de Banda Ancha.....	55
2.2.2- Acceso Universal Solidario.....	55
2.2.2.1 Cerrando Brechas:	56
2.2.2.2 Venciendo Brechas CEN-CINAI	59
2.2.2.3 Centros Comunitarios Inteligentes (CECIS 2.0).....	61
2.2.3- Fortalecimiento del Gobierno Digital	63
2.3-Estrategia Nacional de Banda Ancha.....	69
CAPÍTULO III: ACCIONES IMPLEMENTADAS EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES, CASOS PRÁCTICOS INTERCONEXIÓN, FONATEL Y ESPECTRO RADIOELÉCTRICO.	75
3.1-ESPECTRO RADIOELÉCTRICO.....	76
3.1.1 Definición del espectro radioeléctrico	76
3.1.2 Importancia del espectro radioeléctrico como bien demanial.	77
3.1.3 Rol e importancia del regulador y rector en materia de espectro.	79
3.1.4 Situación actual de las concesiones de espectro.....	89
3.1.4.1 Concesiones para los servicios de Radiodifusión	90

3.1.4.2 Concesiones para servicios de telecomunicaciones	104
3.1.5 Conclusiones preliminares.....	115
3.2- INTERCONEXIÓN.....	117
3.2.1 Definición de la Interconexión	117
3.2.2 Importancia de la Interconexión.....	119
3.2.3 La apertura del Sector de Telecomunicaciones	121
3.2.4 La importancia de la regulación de las telecomunicaciones.....	124
3.2.5 El proceso de Interconexión	129
3.2.6 Metodologías de Interconexión	132
3.2.7 Contexto actual de la interconexión	138
3.2.8 Conclusiones Preliminares	148
3.3- FONATEL	150
3.3.1 Los Fondos de Acceso y Servicio Universal de Telecomunicaciones: FONATEL en Costa Rica.....	150
3.3.2 Situación actual de los recursos destinados al FONATEL.....	163
3.3.2.1 Iniciativas derivadas de la lenta ejecución del FONATEL	165
3.3.2.2 Metodología para la Asignación de Recursos del FONATEL	171
3.3.2.3 Sobre la cuantificación de la estimación de los beneficios no monetarios o intangibles utilizada por operadores.....	177
3.3.2.4 Proyectos del FONATEL en desarrollo.....	179
3.3.3 Conclusiones preliminares.....	184
CAPÍTULO IV: PROPUESTA.....	188

Conclusiones	196
Bibliografía.....	201
Anexos.....	216
Consultas Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Salud y Dirección CEN CINAI sobre los Proyectos del ASD.....	216
Entrevista realizada a Marcos Arroyo, Director de Planeación del Viceministerio de Telecomunicaciones.....	226
Entrevista realizada a Glenn Fallas, Director de Calidad y Espectro SUTEL	231
Entrevista realizada a Eduardo Trejos Lalli - Investigador del PROSIC.....	242
Entrevista realizada a Juan Manuel Campos Ávila, Socio Consultor de la empresa Ciber Regulación (Consultoría Estratégica en Telecomunicaciones).....	246
Consulta MICITT Oficio DM-414-MICITT-2013	251
Diagrama de flujo del Proceso de Interconexión de acuerdo con la legislación vigente en el Sector Telecomunicaciones.....	253
Consulta a SUTEL sobre el proceso de Interconexión de Redes.....	256
Entrevista realizada a Andrés Oviedo Guzmán, Socio Consultor de Ciber Regulación Consultores, sobre el proceso de Interconexión de Redes.	259
Entrevista realizada a Humberto Pineda, Director General del FONATEL	261
Consulta a SUTEL sobre proyectos en ejecución con cargo a FONATEL.	282

Índice de Figuras

Figura No. 1 Etapas de una Política Pública	21
Figura No. 2 Impactos económicos de la Banda Ancha	25
Figura No. 3 Ejes del Ecosistema Digital	33
Figura No. 4 Seguimiento y Periodicidad de la Evaluación del PNDT	43
Figura No. 5 Costo Total del PNDT	44
Figura No. 6 Temas considerados en el Análisis del Entorno Interno y Externo del PNDT	52
Figura No. 7 Composición del Acuerdo Social Digital	54
Figura No. 8 Componentes del Gobierno Digital	66
Figura No. 9 Componentes de la Estrategia Nacional de Banda Ancha	70
Figura No. 10 Conectividad según región de planificación por tipo de acceso	72
Figura No. 11 Objetivos de la planificación, administración y control del Espectro y funciones encomendadas	87
Figura No. 12 Aprobación de la Oferta de Interconexión de Referencia	140

Índice de Cuadros

Cuadro No. 1 Clasificación de países según el Desarrollo en Telecomunicaciones.....	26
Cuadro No. 2 Egresos del Gobierno Central Año 2012.....	29
Cuadro No. 3 Delimitación de funciones según rol de cada figura.....	40
Cuadro No. 4 Metas Planificadas PNDT según eje de acción	45
Cuadro No. 5 Avance del PNDT por eje de acción	46
Cuadro No. 6 Recomendaciones expuestas en la Evaluación del PNDT (2009 - 2014) en los temas de planeación, redes y espectro radioeléctrico.....	48
Cuadro No. 7 Proyectos del Poder Ejecutivo financiados con recursos del FONATEL	54
Cuadro No. 8 Componentes del Proyecto Cerrando Brechas	57
Cuadro No. 9 Cobertura y penetración de Telecomunicaciones en América Latina (2010)	71
Cuadro No. 10 Discusión Legislativa asociada al Proyecto de Ley No. 15.096, para la reforma a la Ley No. 1.758 (Ley de Radio).	92
Cuadro No. 11 Detalle de los gastos presentados por los partidos políticos ante el Tribunal Supremo de Elecciones en las cuentas de radio y televisión, correspondiente al ciclo electoral 2006-2010 (en colones).....	103
Cuadro No. 12 Metodologías de Interconexión Tarifaria	135
Cuadro No. 13 Ranking de disponibilidad de conexión 2010-2012	152
Cuadro No. 14 Plan de Proyectos y Programas ejecutados con recursos del FONATEL .	181
Cuadro No. 15 Estado de Proyectos en ejecución con cargo al FONATEL.....	182
Cuadro No. 16 Maximización del Fondo por la vía de concursos	184

Índice de Gráficos

Gráfico No. 1 Ingresos del Sector Telecomunicaciones Periodo (2010 – 2012)	24
Gráfico No. 2 Gasto en Investigación y Desarrollo en % del PIB	28
Gráfico No. 3 Distribución de los costos del PNDT según responsable principal.....	44
Gráfico No. 4 Evolución del Índice de Brecha Digital (IBD) en Costa Rica	68
Gráfico No. 5 Penetración de Internet fijo vs penetración de Internet inalámbrico en Costa Rica, 2011.....	154
Gráfico No. 6 Penetración de Internet móvil en Costa Rica, 2011	155
Gráfico No. 7 Porcentaje de penetración de Banda Ancha Fija Comparación 2005-2010	156
Gráfico No. 8 Porcentaje de penetración de Banda Ancha Móvil	157
Gráfico No. 9 Comportamiento del Patrimonio del Fideicomiso al 31/12/2013	180

Abreviaturas/Definiciones

- ARESEP: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CAFTA-DR: Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana (Ley No 8622).
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina.
- CGR: Contraloría General de la República.
- CONARE: Consejo Nacional de Rectores
- CONICIT: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas
- Espectro Radioeléctrico: Recurso natural finito, considerado como un bien demanial propiedad de la Estado cuya administración y control corresponden al Poder Ejecutivo.
- FMI: Fondo Monetario Internacional.
- FONATEL: Fondo Nacional de Telecomunicaciones.
- ICE: Instituto Costarricense de Electricidad.
- Interconexión: es la puesta a disposición de la red propia de un operador histórico a los rivales o entrantes en el mercado para que éstos puedan completar los servicios de telecomunicación que ofrezcan.
- INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- LGT: Ley General de Telecomunicaciones, No. 8642.

- LRIC: Costos Incrementales de Largo Plazo, por sus sigla en inglés (Long-Run Average Incremental Cost).
- MEIC: Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- MEP: Ministerio de Educación Pública.
- MICITT: Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
- MINAET: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones¹.
- OIR: Oferta de Interconexión de Referencia.
- Operadores: Organizaciones prestadoras de servicios de telecomunicaciones.
- Operador Incumbente: Operador dominante del mercado de telecomunicaciones.
- PIB: Producto Interno Bruto.
- PNDT: Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.
- PNAF: Plan Nacional de Atribución de Frecuencias
- PROSIC: Programa Sociedad de la Información y del Conocimiento de la Universidad de Costa Rica.
- RACSA S.A.: Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima
- REGULATEL: Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones.
- SUTEL: Superintendencia de Telecomunicaciones.
- TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación.

¹ Actualmente se denomina –MINAE Ministerio de Ambiente, Energía y Mares de Costa Rica”

- UIT: Unión Internacional de Telecomunicaciones, es el organismo especializado de las Naciones Unidas para las tecnologías de la información y la comunicación.

Resumen

El presente trabajo de investigación, describe la evolución del sector telecomunicaciones en nuestro país desde su nacimiento, transformaciones estructurales y la incidencia del proceso de globalización económica que marcaron la década de los años 80, así como el advenimiento de tratados de libre comercio que derivan en la apertura comercial de este sector.

Se incorpora un apartado dirigido al examen de la política pública implementada por el país de cara a la apertura del sector telecomunicaciones, estudiando con detenimiento la relación tripartita que comparte el Estado junto con el Mercado y la Sociedad de cara a los retos que impone la liberalización de las telecomunicaciones. Para ello, se analiza el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, el Acuerdo Social Digital y la Estrategia Nacional de Banda Ancha.

A partir del apartado anterior, se profundiza en el análisis específico de las acciones desarrolladas en tres ejes fundamentales de las telecomunicaciones en nuestro país a partir de la apertura: FONATEL, Interconexión y gestión y administración de Espectro.

Para ello, se identifican oportunidades de mejora que derivan en una propuesta de líneas estratégicas con el propósito de llamar la atención de los tomadores de decisiones con el fin de fortalecer la dinámica del sector telecomunicaciones.

Objetivos

Objetivo General

Identificar oportunidades de mejora en la planificación del Sector Telecomunicaciones a partir del análisis de las acciones que se han implementado producto de la apertura.

Objetivos Específicos

- Conocer los antecedentes de la apertura comercial de las telecomunicaciones en Costa Rica.
- Examinar la Política Pública implementada por Costa Rica en el Sector de Telecomunicaciones a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR).
- Analizar la situación de las acciones implementadas post-apertura del Sector Telecomunicaciones: Gestión y administración de Espectro, Interconexión y FONATEL.
- Proponer acciones estratégicas para fortalecer el Sector Telecomunicaciones.

Tema de investigación

Identificación de oportunidades de mejora en la Planificación del Sector Telecomunicaciones de Costa Rica a partir de la política pública implementada: periodo 2007- 2013

Problema de Investigación

Según Hernández, la planificación desempeña un rol trascendental en el accionar de las organizaciones pues es un medio para la toma de decisiones. Consiste en una herramienta diaria que ayuda a los altos mandos a elegir el camino a seguir, logrando aminorar en el presente, la incertidumbre de las situaciones que se pueden presentar en el futuro, y así buscar un norte hacia el que se van a dirigir los esfuerzos, proporcionando racionalidad al decidir el ¿Qué?, ¿Cómo?, ¿Quién? y ¿Cuándo? de las acciones para el logro los objetivos. (Hernández, 2011, p.73).

Gordillo (citado en Hernández, 2011) indica que la planificación está destinada a producir efectos no sólo sobre la propia actividad del Estado, sino también sobre la economía del país, y por lo tanto, sobre toda la actividad de los administrados”. La planificación es una actividad inherente al Estado que contempla la racionalidad como elemento fundamental, y cuyo contenido generará efectos externos que repercuten directamente en el accionar del Sector Público y la sociedad.

Además de la racionalidad, la planificación también implica aspectos como analizar, prever, ordenar, organizar, e integrar decisiones que por medio de actividades facilitará el logro de los objetivos y metas planteadas. Es ~~un~~ un proceso sistémico, integral, racional y continuo de previsión, organización y uso de los recursos disponibles de un país, una región, una empresa o una familia, con miras a lograr objetivos y metas en un tiempo y espacio prefijados” (Hernández, 2011, p.9).

La planificación en la actualidad se asemeja a la carta de navegación de las organizaciones, convirtiéndose en un insumo imprescindible para lograr la eficiencia y eficacia en su gestión, atendiendo de una manera oportuna los riesgos que se presentan en su devenir.

Los esfuerzos aislados en la planificación del sector público, desencadenan en estrategias de desarrollo que se contraponen. En el caso particular del proceso de apertura del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica, no se estableció un plan de transición al modelo de competencia, carencia que ha propiciado un cierto grado de discrecionalidad, desgastes interinstitucionales y riesgo de judicialización de los procesos técnicos. Esa situación ha prolongado el proceso de apertura y podría conllevar un impacto directo tanto en los usuarios o consumidores, como en el erario público. (Contraloría General de la República, 2011, p. 7).

En relación con lo anterior, es preciso señalar que en la planificación del Sector de Telecomunicaciones, desde su creación y en atención a los plazos que dictaba el CAFTA-DR y la legislación vigente, se tuvieron que realizar esfuerzos importantes para construir

modelos de acción en un sector sin experticia, generando en las instituciones inmersas, basar su gestión bajo un enfoque experimental.

Las debilidades que pueden generarse en este Sector, si se toma en consideración las características que fomentaron el proceso de liberalización, es un aspecto que debe valorarse oportunamente para no afectar a los consumidores de los servicios generados.

Es por lo anterior, que adquiere importancia analizar la planificación en el Sector de Telecomunicaciones después de la firma del CAFTA-DR y a partir de ello, determinar en el Trabajo Final de Graduación las oportunidades de mejora en el Sector Telecomunicaciones tanto de las Políticas Públicas formuladas por el Estado para dar respuestas a las demandas sociales, como en tres grandes temas de este Sector (Espectro, Interconexión y FONATEL).

Introducción

El Estado Costarricense y la Administración Pública han experimentado en los últimos años una serie de transformaciones y cambios estructurales que se traducen en nuevos retos, muchos de los cuales encuentran su asidero en los procesos de globalización económica mediante la implementación de los “Tratados de Libre Comercio”.

Fue así que mediante la aprobación del CAFTA-DR, en el año 2007, se da pie a la apertura del Sector Telecomunicaciones que hasta ese momento había estado en manos de una de las instituciones más importantes en el desarrollo del país según algunos estudiosos, no solo en materia de telecomunicaciones sino también de electricidad: El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

Es por ello que las telecomunicaciones, el proceso de apertura y el modelo por el que apostó Costa Rica para este mercado, se convierte en un hecho único y sin precedentes en nuestro país, en el que se involucran temas de gran complejidad, tanto técnica como jurídica (Contraloría General de la República, 2011, p. 3) razón por la cual, recobra relevancia la planificación de dicho Sector dentro de la política pública impulsada por el Estado Costarricense en esta materia.

Por lo anterior, el presente estudio pretende aportar un conjunto de oportunidades de mejora en la planificación del Sector Telecomunicaciones, recurriendo para ello al análisis de las acciones que se han implementado a partir de la apertura (la administración y gestión

del Espectro, Interconexión y FONATEL), todo lo anterior con el propósito de fortalecer la dinámica del Sector.

El estudio reviste de vital importancia, al considerar su actualidad e impacto dentro de un sector en constante evolución y novedoso para la sociedad costarricense, en donde la Administración Pública juega un papel preponderante y que no puede soslayarse, pues actúa desde diferentes aristas como Rector, Regulador y Operador.

CAPÍTULO I: ANTECEDENTES

En este capítulo se analizarán los hechos acontecidos en la historia costarricense, relacionados con el surgimiento y evolución de las telecomunicaciones.

Para ello, resulta imperativo referirse al proceso de liberalización económica experimentado por Costa Rica a partir de la década de los 80, con el fin de contextualizar el surgimiento de nuevas ideologías político-económicas que inciden con la apertura de mercados en general.

Asimismo, se dedicará un espacio en el que se estudiará detalladamente el nacimiento, evolución y apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica.

1.1- Liberalización económica

La liberalización económica, según Cabello (1999), es un proceso que promueve la reforma del Estado de Bienestar pasando de un panorama en donde la economía se encuentra en manos de éste, a otro en donde su intervención es mínima y se favorece de este modo, el libre juego del mercado y el impulso de la integración financiera mundial. Este proceso de desregulación financiera brinda al mercado un nuevo rol protagónico permitiendo que la actividad económica recaiga principalmente sobre las industrias privadas, en donde gran parte de las decisiones se basan en precios.

El Fondo Monetario Internacional (2001) como organismo facilitador del comercio y del préstamo monetario internacional establece que:

Los hechos demuestran que para experimentar un crecimiento sostenido, la economía debe estar abierta al comercio y a la inversión con el resto del mundo. En las últimas décadas, ningún país ha logrado mejorar sustancialmente el nivel de vida de los habitantes sin abrirse a los demás.

Por otro lado, la Organización Mundial del Comercio (2000), garante de que se cumplan las normas mundiales por las que se rige el comercio entre las naciones, indica que:

El acceso a los servicios mundiales ayuda a los exportadores y productores de los países en desarrollo a aprovechar su capacidad competitiva, independientemente de los bienes y servicios que estén vendiendo. Gracias a la inversión y competencia técnica extranjeras, varios países en desarrollo han podido también avanzar en los mercados de los servicios internacionales, desde el turismo y la construcción, al desarrollo de soporte lógico y la asistencia sanitaria. Así pues, la liberalización de los servicios se ha convertido en un elemento clave de muchas estrategias de desarrollo.

Asimismo, el Banco Mundial quien funge como fuente vital de asistencia financiera y técnica para los países en desarrollo afirma que:

La creciente integración de las economías y sociedades de todas partes del mundo, como resultado de la circulación de bienes y servicios, capital, personas e ideas, comienza a reducir la pobreza en países tan

diversos como China, India, México, Uganda y Viet Nam. (Anstey y Kircher, 2002, p.2)

De acuerdo con las afirmaciones anteriores, se puede indicar que las organizaciones supranacionales siguen la línea de que la liberalización promueve la eficacia económica mediante la mejora de servicios, producto de la competencia e impulsa el desarrollo económico de los países aprovechando su capacidad competitiva para aumentar sus ingresos.

También fomenta el ahorro al consumidor producto de la baja en los precios y el aumento de la oferta; además, se da una estimulación en la transferencia de tecnología y especialización del conocimiento mediante la inversión extranjera directa, lo que contribuye a la innovación constante y continua de productos y procesos e inclusive aumenta la oferta de empleo disminuyendo la pobreza.

Lo descrito anteriormente, no es ajeno al proceso evolutivo experimentado por el sector de las telecomunicaciones, en donde la liberalización de mercados marcó sin duda un hito importante, tal como se desarrolla seguidamente.

1.2- Génesis y evolución de las telecomunicaciones en Costa Rica.

A continuación, se presenta un detalle de los principales hechos que experimentó nuestro país en materia de telecomunicaciones, analizando de forma sucinta su origen, su

evolución, el papel desarrollado por el ICE y RACSA, los intentos de apertura y la firma del CAFTA-DR y con ello la apertura de este sector.

1.2.1-Historia de las Telecomunicaciones en Costa Rica

Como un primer antecedente, por Ley No. 34 del 10 de abril de 1920, en la Administración de Don Francisco Aguilar Barquero (Presidente provisional de Costa Rica para esa época), el gobierno declaró como servicios públicos y monopolio del Estado la telegrafía y telefonía inalámbricas. Posteriormente, mediante Ley No. 47 del 25 de julio de 1921, se aprueba el Contrato de Concesión para una estación Radiográfica Internacional, en la que se concedió la explotación de esos servicios a los señores José Joaquín Carranza Volio y Ricardo Pacheco Lara, ingenieros eléctricos de nacionalidad costarricense.

La concesión se otorgó por un plazo de 25 años, prorrogable por 20 años más². Un año después, por Ley No. 25 del 24 de junio de 1922, se autorizó a esos mismos ingenieros para que constituyeran la sociedad anónima Compañía Radiográfica Internacional de Costa Rica, con el fin de explotar la concesión otorgada por la Ley No. 47 antes mencionada.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1949, sobreviene un hito importante en lo que al desarrollo de las telecomunicaciones se refiere, pues, esta norma fundamental establece, que los servicios inalámbricos no podrán salir definitivamente del Estado,

² Se prorrogó la concesión mediante Decreto No. 12 del 05 de marzo de 1945

calificando de esa manera al espectro radioeléctrico como un bien demanial³ según interpretación de la Sala Constitucional (aspecto que se desarrollará en el Capítulo III)

En orden al mandato constitucional, se promulga en 1954 la Ley No. 1758, (Ley de Radio), la cual regula la concesión de frecuencias radioeléctricas para la operación de servicios de radiodifusión (radio, televisión) y estaciones inalámbricas (oficiales, radioaficionados, comerciales, aeronáuticas, entre otras).

Para tal efecto, se crea un Departamento de Control Nacional de Radio (dependencia del Ministerio de Gobernación) encargado de velar por el cumplimiento de la referida ley.

1.2.2- ICE y RACSA en el desarrollo de las telecomunicaciones

La participación del ICE en el campo de las telecomunicaciones, se consolidó mediante la Ley No. 3293, del 18 de junio de 1964, la cual le confirió la responsabilidad de promover el establecimiento, la mejora, la extensión y la operación de los servicios de comunicaciones: telefónicas, telegráficas, radiotelegráficas y radiotelefónicas, para lo cual tendría pleno derecho sobre la concesión correspondiente, por tiempo indefinido, asimismo, el gobierno otorgó al ICE la explotación de los servicios de telecomunicaciones, los cuales se referencian en la Ley No. 47 del 25 de julio de 1921 antes citada.

³ Bienes propiedad del Estado, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometido a un régimen especial de acceso y explotación.

Por Ley No. 3293 del 18 de junio de 1964, el ICE y la Compañía Radiográfica Internacional de Costa Rica formaron una sociedad mixta, en partes iguales, denominada Radiográfica Costarricense, S.A. (RACSA), por un plazo social de trece años.

Por acuerdo mutuo, el 29 de noviembre de 1975 el ICE compró la totalidad de las acciones de RACSA S.A. y se convirtió en dueño único.

1.2.3- Teoría del Monopolio Natural

Hasta el año 1980, quien ofertaba los servicios de telecomunicaciones era una empresa pública, lo anterior debido a que estas empresas eran monopolios naturales, este tipo de figura se presenta, cuando por razones tecnológicas es menos costoso producir la cantidad demandada por medio de una empresa que mediante dos o más. (Moreno, 2012). En Costa Rica, por razones como estas, las telecomunicaciones, durante muchos años estuvieron en poder absoluto del Estado.

A principios de los 80, se insertaba a nivel global el proceso de privatización, en un contexto en que la productividad del sector público era muy baja, y los recursos disponibles en los gobiernos eran muy escasos, se pensaba que con la privatización se liberarían recursos para el sector público, permitiendo al sector privado invertir en este tipo de mercados. Asimismo se concebía a este proceso de privatización como un proceso de creación de condiciones competitivas (Mariñoso, 2012).

Fue así, que con la llamada revolución conservadora de los años ochenta, encabezada por Margaret Thatcher en Inglaterra junto a Ronald Reagan en Estados Unidos, comenzó un proceso de revisión y cambio de las políticas existentes. El ideario de estos movimientos políticos se resumió en la expresión de “retirar el peso del Estado de las espaldas de los ciudadanos”. (Mayorga, 2003)

Fue entonces, por razones económicas, tecnológicas, políticas, jurídicas e incluso ideológicas, que comenzó a cambiar el modelo clásico de servicio público. Con ello la incursión de nuevas propuestas económicas, orientadas a la liberalización y privatización de sectores económicos que tradicionalmente en manos públicas imperó. En este nuevo sistema, se pretendía reducir o eliminar del todo el papel del Estado como prestador de bienes y servicios.

Esta corriente partía en los Estados Unidos del trabajo de un grupo de economistas de la Universidad de Chicago a partir del análisis de la intervención pública aplicando la teoría de precios. Su principal conclusión fue que la doctrina tradicional que asumía que la intervención de las administraciones públicas en la actividad económica respondía a la necesidad de proteger el interés general pecaba de normativista. De igual manera se determinó que la intervención pública en los Estados Unidos a menudo constituía “un instrumento para transferencia de riqueza a grupos bien organizados, si estos grupos devuelven el favor con votos y contribuciones para los políticos, a causa de la captura del regulador por parte de las entidades reguladas”. (Poder Legislativo del Estado de Guanajato - Instituto de Investigaciones Legislativas, p 10)

Con la crisis económica de la década de los años setenta se incrementaron los problemas de las empresas reguladas norteamericanas, pues el regulador que determinaba los precios, no les permitía adecuar sus tarifas para paliar la elevada inflación ocasionada por el alza de precios del petróleo, por lo que las empresas hicieron uso de los estudios de la Escuela de Chicago para presionar a los políticos lo cual derivó en una política de desregulación del sector de las telecomunicaciones. Tal tendencia liberalizadora permitió el acceso al mercado de larga distancia de nuevos operadores que hacían competencia ya a la poderosa empresa de comunicaciones ATT del Grupo Bell.

1.2.4- Intentos de Apertura de las Telecomunicaciones

En este apartado, se describe los intentos de apertura del sector telecomunicaciones en Costa Rica, explicando el caso Millicom en la primera administración de Oscar Arias y el denominado Combo del ICE en la Administración de Miguel Ángel Rodríguez.

1.2.4.1-Caso Millicom

Como antecedentes a la apertura del Sector Telecomunicaciones, debemos remontarnos a la primera administración de Oscar Arias Sánchez, en la cual, mediante Decreto Ejecutivo No. 268 del 4 de diciembre de 1987 autorizó el inicio de operaciones a la empresa Millicom en Costa Rica para brindar telefonía celular.

No obstante, esa empresa tuvo que cerrar sus operaciones al declararse inconstitucional el decreto ejecutivo, por parte de la Sala Constitucional en el voto 53386 dictado a las

dieciséis horas del veintiséis de octubre de 1993, dado que se utilizaba para prestar al público un servicio de telefonía, sin existir una ley que autorizara esa potestad.

Tras una serie de intentos de conciliación por parte de los representantes de la empresa y el Gobierno de la República, el 10 de mayo en 1995 el ICE desconectó las terminales que le daban servicio a Millicom.

1.2.4.2-Combo del ICE

Otro antecedente en los intentos de apertura fueron los proyectos conocidos como el “Combo del ICE”, tres expedientes que se fueron gestando desde el gobierno de Figueres Olsen (1994-1998), que se transformaron durante el gobierno de Rodríguez Echeverría (1998-2002).

En la Asamblea Legislativa una comisión especial unificó los textos bajo el expediente 13.873 denominado “Ley para el mejoramiento de los servicios de electricidad y telecomunicaciones y de la participación del Estado”. Finalmente la ley fue aprobada por una sólida mayoría calificada de 45 votos contra 10 y pretendía abrir diversos servicios en telecomunicaciones y electricidad al sector privado. Después de un proceso de movilización de actores sociales encabezados por las organizaciones sindicales del ICE, se frenó la aprobación del segundo debate de dicho proyecto y, posteriormente, la Sala IV encontró problemas en el procedimiento de trámite para su aprobación.

1.3- El CAFTA-DR y la apertura del sector telecomunicaciones

Un nuevo hecho que dio pie a un acontecimiento histórico y único, en el Sector de Telecomunicaciones de Costa Rica, fue la firma del CAFTA-DR.

La negociación de este Tratado de Libre Comercio, inició en el 2004, el cual era considerado por el gobierno del Dr. Abel Pacheco de la Espriella, como un instrumento muy valioso en la política comercial; que buscaba fortalecer la relación con el principal socio comercial de Costa Rica (Estados Unidos de América).

El propósito de esta negociación era eliminar los aranceles y otras barreras al comercio de bienes y servicios, para aumentar las exportaciones, promover la inversión extranjera directa, con el fin de crecer económicamente, y aumentar la diversidad de oportunidades de la sociedad costarricense.

La apertura comercial que se negociaba, quería promover y consolidar una integración con la economía internacional, facilitando y promoviendo líneas de acción para aumentar la calidad de vida, sin afectar la democracia y los derechos que goza Costa Rica.

La entrada en vigencia del CAFTA-DR, formó parte de uno de los principales ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (durante la administración Arias Sánchez), uno de sus objetivos era concebir a las telecomunicaciones como uno de los principales motores de desarrollo económico y social. Este hecho trajo consigo fuertes cambios y modernización en materia legal.

Lo negociado en el TLC tuvo como repercusión una discusión política sobre el rol de las telecomunicaciones en el desarrollo del país y de manera general entre dos posiciones divergentes. Precisamente esa discusión, llevó a que el Poder Ejecutivo convocara el 17 de abril de 2007 a un referéndum para decidir el futuro del TLC, fue así, que el 7 de octubre de ese mismo año se aprueba el Tratado mediante el referéndum con una cerrada votación de 52% a favor y el 48% en contra.

Con la aprobación del Tratado de Libre Comercio, se libera el sector telecomunicaciones mediante la publicación de la Ley General de Telecomunicaciones (LGT), Ley No. 8642 del 30 de junio de 2008, la cual da por acabado el monopolio de hecho, que mantenía hasta ese momento el grupo ICE y da pie a la competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones.

Posteriormente, el 13 de agosto de 2008, se emite la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, Ley No. 8660 que moderniza y fortalece el ICE y sus empresas; asimismo crea la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), como el órgano encargado de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones.

En este contexto, y en cumplimiento del CAFTA DR y el Transitorio V de la LGT, el Poder Ejecutivo mediante Decreto Ejecutivo No. 35646-MP-MINAET, tuvo por acreditada la factibilidad y necesidad de otorgar en concesión los segmentos de frecuencia recomendados por dicho órgano en el estudio técnico No. 225-SUTEL-2009 del 15 de mayo de 2009 y su

Adendum de fecha 22 de mayo de 2009. Lo anterior con excepción a lo referido a la banda de 850 MHz, en cuyo caso el Ministro Rector, fundamentado en lo dispuesto en el inciso d) in fine del artículo 39 de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones, se separó según consta en la resolución No. RT-009-2009-MINAET de 9 de setiembre de 2009.

El 22 de diciembre de 2009, fecha en la que entró en vigencia el Decreto Ejecutivo NT 35646-MP-MINAET, el Poder Ejecutivo instruyó a la SUTEL, el inicio del procedimiento concursal público para el otorgamiento de concesiones de bandas del espectro radioeléctrico, dispuesto por el artículo 11, siguientes y concordantes de la Ley No. 8642 y su Reglamento, decreto ejecutivo DE-34765-MINAET, y con fundamento en el informe técnico emitido por la Superintendencia de Telecomunicaciones No. 225-SUTEL-2009 del 15 de mayo del 2009, su Adendum No. 250-SUTEL de 22 de mayo de 2009, y la resolución No. RT-009-2009-MINAET de 9 de setiembre de 2009 en relación con las bandas cuyos rangos de frecuencias son: 843.7 MHz a 849 MHz 888.7 MHz a 902 MHz; 1730 MHz a 1785 MHz 1825 MHz a 1880 MHz; 1940 MHz a 1980 MHz 2130 MHz a 2170 MHz.

La SUTEL de conformidad con el artículo 23 del Reglamento a la LGT, y según quedó señalado en el Decreto Ejecutivo No. 35646-MP-MINAET, valoró y determinó el cumplimiento de la justificación de la procedencia del concurso público, considerando para ello los planes de largo y mediano plazo, el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones y las políticas sectoriales, las especificaciones técnicas y

características de la frecuencia del espectro radioeléctrico a concesionar, la existencia de estudios necesarios y la factibilidad del otorgamiento de la concesión; y dispuso la confección del cronograma con tareas y responsables de su ejecución para una eficiente y eficaz ejecución de este procedimiento a efectos de velar por el debido cumplimiento del mismo.

Se aprecia que el proceso de apertura sufrió atrasos, conforme al plazo que originalmente se determinó en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, siendo hasta el 31 de agosto de 2010, que se conoció el cartel licitatorio de SUTEL.

El proceso no estuvo libre de contratiempos. Se dieron objeciones al cartel por Telefónica Española de Costa Rica (Movistar), Cable & Wireless, América Móvil (Claro) y Centennial Towers, también por el MINAET cuestionando el precio base fijado por la SUTEL, 70 millones de dólares de EUA para cada uno de los paquetes de frecuencias por licitar. Además, del ICE y uno de sus sindicatos.

A mediados de diciembre de 2010 y después de saldarse el proceso de objeciones, SUTEL presenta nuevamente el cartel, al cual únicamente los operadores Claro y Telefónica presentaron sus ofertas técnicas y económicas ante el órgano instructor.

La apertura de las ofertas se dio el 7 de enero de 2011. Telefónica, de capital español, ganó el derecho sobre el paquete de frecuencias de 30,3 megahercios (MHz)⁴ al ofertar 95 millones de dólares de EUA y Claro, de origen mexicano, se quedó con el paquete de frecuencias de 35 MHz⁵, por el cual ofreció 77 millones de dólares de EUA. La SUTEL recaudó un total de 172 millones de dólares de EUA que forman parte del Fondo Nacional de Telecomunicaciones.

No se recibieron ofertas para el otro segmento de frecuencias propuesto. Aún no hay decisión política para sacarlo nuevamente a concurso.

La suscripción de contratos de concesión para el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles entre el Poder Ejecutivo y los adjudicatarios se realizó en mayo de 2011⁶.

El proceso de apertura descrito con anterioridad, implicó a su vez, el establecimiento por parte del Poder Ejecutivo de políticas públicas en este sector, con el objetivo de guiar el referido proceso y maximizar los excedentes derivados de la apertura. Por ello, resulta relevante analizar con detenimiento la propuesta país en esa materia, la cual se abarcará en el siguiente capítulo.

⁴ En las bandas de 850 MHz, 1800 MHz y 2100 MHz.

⁵ En las bandas de 1800 MHz y la de 2100 MHz.

⁶ El 12 de mayo de 2011 se suscribe el contrato entre el Poder Ejecutivo y Azules y Platas S.A.

El 13 de mayo de 2011 se suscribe el contrato entre el Poder Ejecutivo y Claro CR Telecomunicaciones S.A.

**CAPÍTULO II: POLÍTICAS PÚBLICAS DEL SECTOR
TELECOMUNICACIONES**

Antes de abordar el tema de las Políticas Públicas en el Sector de Telecomunicaciones, es necesario introducir el capítulo con el significado de Política Pública.

Las Políticas Públicas, según Lahera, corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, a su vez, considera factores específicos de la política y de las decisiones tomadas por el gobierno.

La política pública es la forma mediante la cual el Estado da respuesta a las demandas de la sociedad por medio de la formulación de proyectos, interrelación de instituciones y otros actores involucrados; es aquí donde la relación Estado-Mercado-Sociedad pasa de las palabras a las acciones. Se puede decir que el Estado asume un rol ejecutor pues analiza, valora, toma decisiones y prioriza proyectos en la agenda de los gobiernos.

En cuanto a sus virtudes, el autor comenta que las Políticas Públicas logran disminuir las discusiones políticas, promueve soluciones a problemas específicos, precisa las diferencias de los temas tratados y plantea esfuerzos específicos sobre temas particulares.

Cabe destacar que una política pública no es solamente un proyecto, puede ser también una acción, una norma, un cambio de funciones o inclusive la creación de un nuevo organismo, ente o institución. Sea cual sea el caso, la finalidad deberá ser siempre la búsqueda del orden social por medio de la respuesta a una urgencia y por ende la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

En la estructuración de las políticas, cada avance de la política se produce por cada nuevo contexto que se genera. Desde la intencionalidad de las alturas del Estado y del gobierno, hasta los pequeños lugares de los usuarios y beneficiarios de la intervención estatal, pasando por los funcionarios (públicos y privados) responsables de la planeación, la coordinación, la ejecución y el control de esas políticas. (Medellín, 2004, p.31)

Una Política Pública de excelencia, según Lahera se puede reconocer cuando es definida de manera democrática, es decir, cuando en su formulación, existe la participación de los actores involucrados, por ejemplo la ciudadanía y los sectores público-privado, con el objetivo de conocer los intereses y diferencias de cada uno en torno al tema tratado.

Las características que al menos debe contener una Política Pública de excelencia según el Centro para la Empresa Privada Empresarial citado en Lahera, se detallan a continuación:

1. Fundamentación amplia de los objetivos
2. Estimación de los costos y sus fuentes de financiamiento.
3. Definición del costo/beneficio social.
4. Priorización los beneficios sociales de la Política Pública propuesta comparado con el de otras políticas.
5. Detalle de la secuencia de las acciones a ejecutar.
6. Vinculación los objetivos perseguidos con esfuerzos anteriores.

7. Identificación de la oportunidad política.
8. Reconocimiento de apoyos y críticas probables.
9. Definición clara de los objetivos propuestos.
10. Funcionalidad de los instrumentos que se formulan.
11. Diseño de indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia), para realizar evaluaciones por resultados.

Las características citadas, no pueden interpretarse como garantía de una adecuada formulación, por cuanto esta concepción puede contraponerse a las soluciones definidas o mecanismos propuestos por las instituciones desde la óptica política.

El autor señala que una Política Pública está definida por cuatro etapas, las cuales se detallan en la siguiente figura:

Figura No. 1 Etapas de una Política Pública



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL (Lahera E, 2004, p.10)

La primera etapa (origen) se relaciona con la priorización que deben realizar los tomadores de decisiones, ante la gran cantidad de necesidades sociales que deben resolverse.

La segunda fase se refiere al diseño o agenda de gobierno de los posibles caminos a seguir para afrontar las problemáticas sociales priorizadas, esta etapa debe elaborarse con detenimiento para lograr una implementación satisfactoria.

La puesta en marcha del camino a seguir es la tercera etapa (gestión) comentada por el autor, en ella entra en disputa los juegos de poder y las estrategias de implementación.

Por último, la evaluación es la fase que mide el cumplimiento de los objetivos propuestos; puede presentarse como una valoración ex ante, concomitante y posterior de las etapas supra citadas.

Las etapas expuestas anteriormente, poseen un comportamiento dinámico y cambiante en su ejecución, por tratarse de un medio que utiliza el Estado para satisfacer el interés público.

Por otro parte, es preciso señalar que mediante la Ley No. 5525 publicada en 1974 se crea el Sistema Nacional de Planificación (SNP) como instrumento de orden político, técnico y administrativo, donde se pretende alcanzar mecanismos de participación de los niveles local, regional y nacional para fomentar políticas de desarrollo y una orientación adecuada en la asignación de recursos.

El SNP está conformado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), las unidades u oficinas de planificación de los ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales y consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas, entre otros.

Con esta constitución del SNP se busca interrelacionar las acciones estratégicas de programación, presupuestación, ejecución y evaluación, para intensificar el crecimiento de la producción y productividad del país, promover la mejor distribución del ingreso y servicios sociales y por último propiciar la participación cada vez mayor de la ciudadanía en la solución de problemas sociales y económicos.

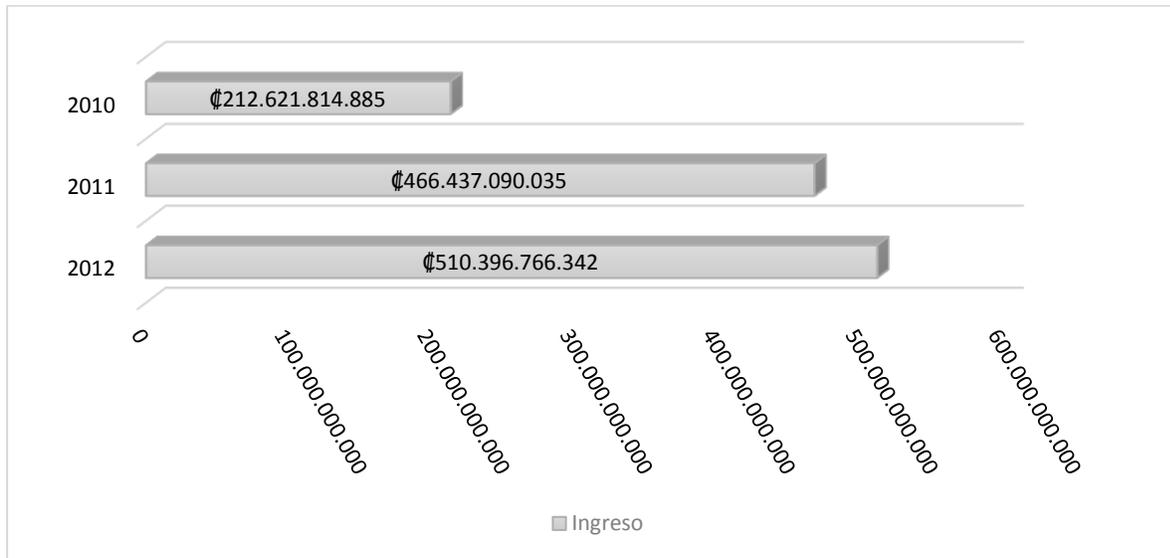
Dentro de las funciones que debe ejecutar el SNP, se encuentra –evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y política, lo mismo que de los programas respectivos”, aspecto que fortalece la rendición de cuentas que deben realizar las Instituciones Públicas, el cual va a ser detallado en el desarrollo de este capítulo para el Sector Telecomunicaciones.

Otro aspecto a considerar previo a desarrollar las Políticas Públicas implementadas por Costa Rica en el Sector Telecomunicaciones, es la importancia que representa el sector Telecomunicaciones en la economía de Costa Rica, con su respectivo impacto social, pues según datos del Banco Central de Costa Rica, para el 2012 se refleja que las telecomunicaciones aportaron un 9,14%⁷ al Producto Interno Bruto (PIB), con una

⁷ Calculado con base en millones de colones de 1991.

inversión mayor a los 500 mil millones de colones, empleando aproximadamente a 9.657 trabajadores para ese mismo año, según reportó la SUTEL.

Gráfico No. 1 Ingresos del Sector Telecomunicaciones Periodo (2010⁸ – 2012)



Fuente: Estadísticas del Sector Telecomunicaciones Informe 2010 – 2012, SUTEL

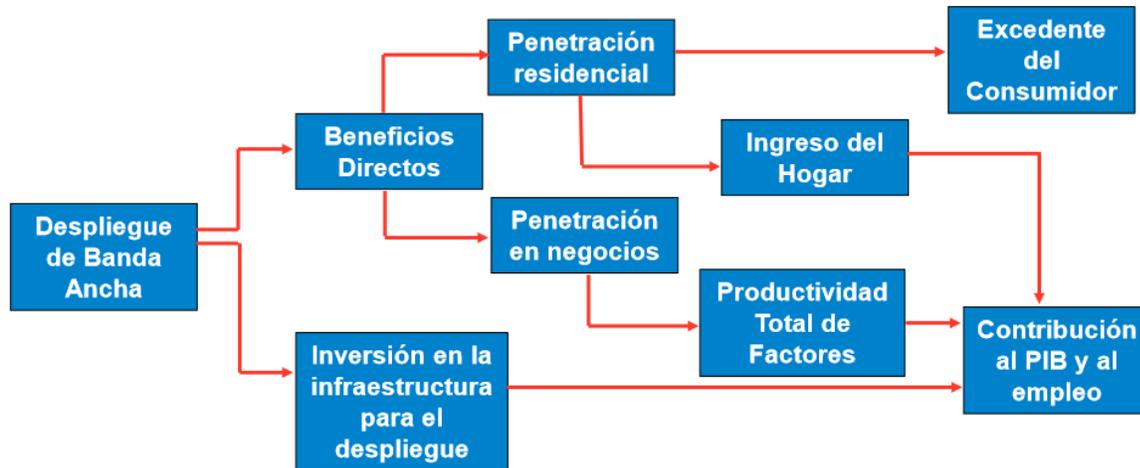
La información anterior refleja un incremento del 240% de los ingresos percibidos en el Sector Telecomunicaciones en el 2012 respecto del 2010.

A su vez, este informe elaborado por la SUTEL evidencia que del total de ingresos percibidos en el 2012, el 76% corresponde a servicios de datos y voz móviles, lo cual muestra la tendencia de la sociedad de utilizar cada vez más la telefonía móvil ya sea para comunicarse o bien tener acceso a Internet.

⁸ La cifra de ingresos para el año 2010, corresponde a una estimación realizada por la SUTEL.

Para reforzar la información anterior, en la siguiente figura se ilustra el impacto de la banda ancha en la economía:

Figura No. 2 Impactos económicos de la Banda Ancha



Fuente: Katz y Ávila (2011). El Impacto Económico de la Banda Ancha y Desafíos para superar la Brecha Digital. Columbia Business School. San Salvador.

En la figura anterior se ilustran los efectos concatenados derivados del despliegue de banda ancha, donde tanto el sector empresarial como residencial se benefician del uso de los servicios producidos, lo cual genera un beneficio final en el caso del consumidor y un aumento de la productividad en el sector empresarial (aprovechando y maximizando las externalidades de los servicios disponibles), lo que finalmente contribuye a la economía.

Por lo anterior, el despliegue de nuevas redes de telecomunicaciones y el incremento en la velocidad y penetración de los servicios de banda ancha, se han convertido en un tema prioritario en las agendas nacionales de los países, dado el impacto social y económico que

conllevan, hecho que ha impulsado a los gobiernos a diseñar estrategias para promover el acceso y apropiación de las tecnologías de información y comunicación, por lo que no puede soslayarse la vital trascendencia que implica una adecuada articulación de las políticas públicas de este sector (Contraloría General de la República, 2013, Pág. 25).

Es así, que en el contexto internacional, países como Corea, Singapur, Finlandia y Suecia llevan la batuta en cuanto a los índices y políticas asociadas al sector telecomunicaciones, implementado y fomentando para ello diversos programas de educación, desarrollo y alfabetización en esta materia, además incentivando la inversión en este sector.

En el siguiente cuadro se presentan los primeros diez países que componen el ranking de correspondiente al Índice de Desarrollo de las TIC, según el reporte de UIT denominado "Medición de la Sociedad de la Información" con datos de 2012.

Cuadro No. 1 Clasificación de países según el Desarrollo en Telecomunicaciones

Economía	Clasificación 2012	IDT 2012	Clasificación 2011	IDT 2011
República de Corea	1	8.57	1	8.51
Suecia	2	8.45	2	8.41
Islandia	3	8.36	4	8.12
Dinamarca	4	8.35	3	8.18
Finlandia	5	8.24	5	7.99

Economía	Clasificación 2012	IDT 2012	Clasificación 2011	IDT 2011
Noruega	6	8.13	6	7.97
Países Bajos	7	8.00	7	7.85
Reino Unido	8	7.98	11	7.63
Luxemburgo	9	7.76	9	7.64
Hong Kong, China	10	7.92	10	7.66
*Costa Rica	60	5.03	65	4.47

Fuente: UIT (2013) Informe de la Medición de la Sociedad de la Información.

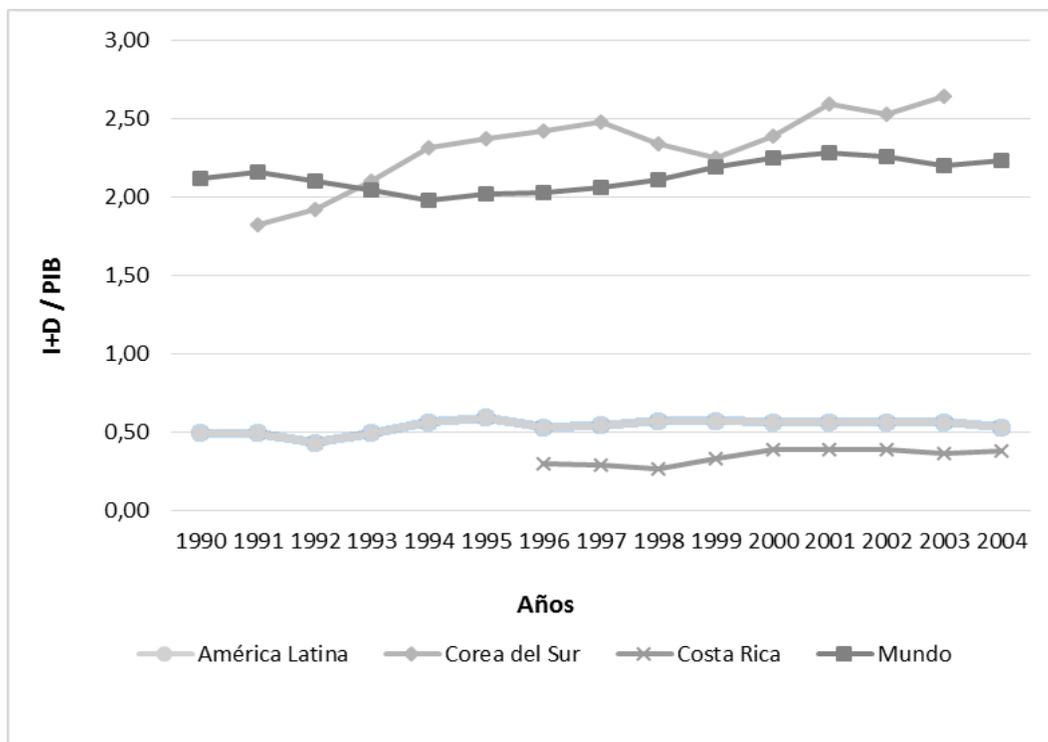
Según la UIT; este índice de Desarrollo de las TIC (IDT), clasifica el avance de los países en materia de infraestructura y absorción de las TIC, y la Cesta de Precios de TIC (CPT), una métrica única que hace un seguimiento y compara el precio y la asequibilidad de los servicios TIC. Al respecto, cabe destacar que países como Corea del Sur, Dinamarca y Suecia encabezan la lista, en tanto, Costa Rica ocupó en el 2011 el puesto 65, mientras que para el 2012 ascendió al puesto 60.

Otro dato relevante de este informe de la UIT, consiste en que países como China, Kuwait, Estados Unidos, Suiza, entre otros, encabezan la lista de regiones con los precios de la banda ancha fija más asequibles. Con respecto a esta situación, Costa Rica ocupa el puesto 66 de la lista, significando eso que cada habitante para acceder a una conexión de banda

ancha fija requiere en promedio destinar el 2,5% de su ingreso nacional bruto, lo que equivale a 190 dólares de EUA anuales aproximadamente, 200% más que el costo anual de este servicio en China y 323% más que en Sri Lanka.

Llama la atención el caso particular de Corea del Sur, país que ha destacado por su importante inversión en investigación y desarrollo (contrario al caso latinoamericano y en especial a Costa Rica), aspecto que se visualiza en el siguiente gráfico extraído de las bases de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gráfico No. 2 Gasto en Investigación y Desarrollo en % del PIB



Fuente: Elaboración propia, con la información de la base de datos CEPAL

Pese a lo reflejado en la figura anterior, es claro que las prioridades de Costa Rica se diluyen en otras temáticas y la importancia que se le da a la Investigación y Desarrollo pasa a segundo plano, lo cual se plasma al considerar que solo un 0,1% del presupuesto del Gobierno Central se destina al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), según se desprende del siguiente cuadro.

Cuadro No. 2 Egresos del Gobierno Central Año 2012

– en millones de colones –

Clasificador Institucional	Recursos Ejecutados	Peso Relativo
Servicio de la Deuda Pública	¢1.763.111,71	31,9%
Ministerio de Educación Pública	¢1.561.373,76	28,3%
Regímenes de Pensiones con cargo al Presupuesto de la República	¢594.249,37	10,8%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	¢281.345,78	5,1%
Corte Suprema de Justicia Poder Judicial	¢272.595,13	4,9%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	¢230.499,87	4,2%
Ministerio de Salud	¢223.095,41	4,0%
Ministerio de Seguridad Pública	¢152.864,22	2,8%
Ministerio de Justicia y Paz	¢76.815,01	1,4%
Ministerio de Hacienda	¢66.112,93	1,2%
Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)	¢42.700,91	0,8%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	¢41.050,54	0,7%
Ministerio de Gobernación y Policía	¢31.999,13	0,6%
Ministerio de Cultura y Juventud	¢29.915,42	0,5%
Asamblea Legislativa	¢25.949,89	0,5%

Clasificador Institucional	Recursos Ejecutados	Peso Relativo
Tribunal Supremo de Elecciones	¢21.106,78	0,4%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	¢20.339,61	0,4%
Contraloría General de la República de Costa Rica	¢16.660,35	0,3%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	¢15.495,83	0,3%
Presidencia de la República	¢15.321,82	0,3%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	¢9.078,02	0,2%
Ministerio de la Presidencia	¢7.397,36	0,1%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	¢5.480,85	0,1%
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	¢5.094,53	0,1%
Defensoría de los Habitantes de la República	¢4.295,52	0,1%
Ministerio de Comercio Exterior	¢3.561,65	0,1%
Obras Específicas	¢1.972,89	0,0%
TOTAL	¢5.519.484,29	100%

Fuente: Contraloría General de la República, Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)

Ahora bien, informes y organizaciones como las citadas, indican que las telecomunicaciones crean importantes beneficios socioeconómicos, pero, resulta llamativo que este sector experimente importantes cargas tributarias a saber: aranceles de importación a dispositivos, impuesto de ventas de dispositivos y por la venta de servicios asociados, así como tributos específicos al sector⁹.

⁹ Por ejemplo, canon de regulación y canon de reserva del espectro radioeléctrico, según lo señalado en la LGT.

Existe actualmente un debate que llama a los países a reflexionar sobre el efecto de estas cargas tributarias, pues un estudio reciente elaborado por la GSMA en conjunto con la Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (AHCIET) denominado “La Telefonía Móvil y el impacto tributario en América Latina” revela que bajar los niveles tributarios podría beneficiar a los usuarios, empresas y los Gobiernos, se indica que algunos países en la región están reconociendo los beneficios de bajar dichos impuestos, Ecuador por ejemplo eliminó el impuesto de valor agregado y de consumo a los servicios móviles, obteniendo como resultado que la adopción y uso de este tipo de servicios aumentarían considerablemente.

Sri Lanka, según indica el BID, desde el 2009, redujo los impuestos sobre los productos y servicios TIC, conllevó a un incremento en la adopción de la banda ancha a un ritmo superior al 100% anual, a medida que el número de personas que podían acceder al servicio fue aumentando desde aproximadamente 3.5 millones a más de 13 millones en 18 meses. Esta política se orienta a la construcción de un entorno de negocio equilibrado, así como a contrarrestar las ventas de los productos a través de canales ilegales y la promoción de la difusión de la innovación tecnológica.

Por razones como estas, es que el BID ha emitido una recomendación de Política Pública, dirigida a reducir o eliminar los impuestos especiales, los aranceles de importación y los recargos que se aplican exclusivamente a los servicios, equipos y terminales (teléfonos inteligentes, tabletas, computadoras portátiles, entre otros) de telecomunicaciones.

En línea con lo anterior, un caso exitoso a nivel latinoamericano de políticas públicas, lo constituye Colombia, con su Plan Vive Digital, precisamente Colombia fue reconocida en el 2012 como el país con la mejor política pública en materia de TIC en el mundo, según la GSMA.

El Plan Vive Digital tiene como objetivo principal reducir la pobreza a través de las TIC, para ello, se realizaron encuestas para determinar las razones por las cuales los hogares más pobres no tienen acceso a Internet y los resultados fueron por falta de recursos económicos para pagar el servicio y además por desconocimiento de los beneficios que les puede implicar el uso de Internet.

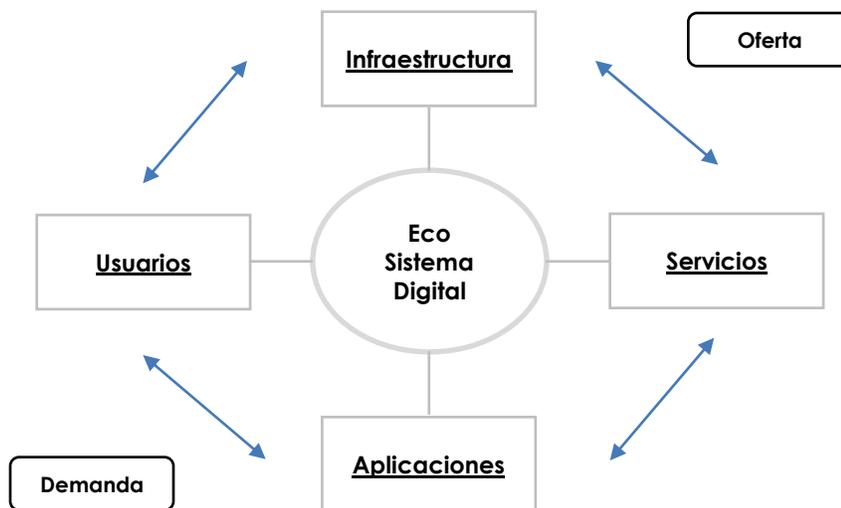
Realizaron el mismo ejercicio con las pequeñas y medianas empresas y la respuesta que obtuvieron consistió en que el servicio de Internet no es útil ni necesario (no se contaba con aplicaciones específicas para los sectores pobres que les permita crecer como negocio).

Colombia mediante este plan ha desarrollado iniciativas para hacer más asequible el servicio de Internet, ejemplo de ello es la reducción del impuesto de valor agregado (IVA) al servicio de Internet, así como la reducción de los aranceles a la importación de computadoras y dispositivos asociados, además de implementar subsidios a estratos necesitados para que puedan acceder a conexiones de banda ancha.

Uno de los principios del Plan Vive Digital se basa en que “el mercado actúa hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario”¹⁰, además de incentivar la oferta y demanda, así como reducir las barreras regulatorias, normativas e impositivas para facilitar el despliegue de infraestructura y oferta de servicios de telecomunicaciones.

El Plan Vive Digital desarrolla el “ecosistema digital” del país basado en los ejes que se muestran en la siguiente figura:

Figura No. 3 Ejes del Ecosistema Digital



Fuente: Plan Vive Digital, Colombia

Para la capacitación, implementaron un modelo en el cual, los estudiantes de colegio como parte de su trabajo comunal, debían brindar capacitación a personas sobre el uso, riesgo, ventajas y desventajas de Internet, esto lo convirtió en un efecto multiplicador.

¹⁰ Doctrina del Presidente Santos, Colombia.

Según el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia, dentro de los principales logros tras los primeros años de gestión de la ejecución del plan Vive Digital, destaca que en Colombia las conexiones a Internet crecieron 150%, las micro, pequeñas y medianas empresas conectadas a Internet presentan un crecimiento de 114%; además, Colombia tiene los computadores más baratos de la región, ello gracias a la reducción de aranceles y a la eliminación del IVA para estos equipos.

Asimismo, se pasó de 200 municipios conectados con fibra óptica a 325. A finales de 2011, se contrató la fibra óptica para conectar a 1.078 municipios del país (378 conexiones adicionales a la meta inicial del Gobierno), aumentando de 29% a 96% la cobertura nacional de Internet de alta velocidad, asimismo, se han beneficiado a 6,3 millones de niños con la adquisición de 420.400 computadores que serán entregados en 13.500 sedes educativas.

Destaca el establecimiento de un convenio con el Ministerio de Vivienda para garantizar que las casas de interés social y prioritario, cuenten con al menos una conexión de Internet de banda ancha y un equipo terminal, para garantizar así que las TIC mejoren la calidad de vida de los segmentos menos favorecidos de la población del país.

Sin duda, Colombia cuenta con una visión clara en esta materia, plasmada en su Plan Vive Digital el cual, además de definir metas concretas, determina la ruta a seguir para el cumplimiento de los objetivos trazados.

Una vez conocidos los beneficios que trae consigo el desarrollo del Sector Telecomunicaciones, se presenta a continuación los instrumentos desarrollados en Costa Rica como parte de la Política Pública.

2.1- Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones PNDT (2009-2014)

El PNDT es un documento que plasma mediante la definición de políticas, una estrategia nacional para el desarrollo del Sector Telecomunicaciones. Dicho plan se titula “Costa Rica: un país en la senda digital”, en él se apuesta al uso de la ciencia y la tecnología como un medio para alcanzar mejores niveles en materia de desarrollo social y accesibilidad universal.

El plan establece como visión “hacer de las telecomunicaciones una fuerza motora que potencie el desarrollo humano, basado en la Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC) con una visión inclusiva, universal, solidaria, sostenible y competitiva”. (MINAET, PNDT 2009-2014, p. 58).

De lo anterior se puede afirmar que se pretende contemplar a la SIC no como una opción para el desarrollo, sino como la vía que se debe seguir para estar a la vanguardia en el campo de las Tecnologías de Información y Comunicación y así mejorar el bienestar y calidad de vida de los costarricenses incrementando la competitividad, productividad, igualdad social y crecimiento económico en general.

Para la elaboración de las políticas que direccionan el PNDT se tomó como punto de partida Plan Nacional de Desarrollo (PND) –Jorge Manuel Dengo Obregón”: 2006-2010. En materia de telecomunicaciones la propuesta del PND es la transformación del marco legal en este campo. El desafío que propone el documento es –desarrollar un sistema nacional de telecomunicaciones, internacionalmente competitivo en términos de calidad, variedad y precios de los servicios ofrecidos...” (MIDEPLAN, PND 2006 – 2010, p 80).

Existen otros marcos de consulta que se tomaron como referencia para la elaboración del PNDT:

1. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): es un documento que fue emitido por la Organización de las Naciones Unidas en el 2000. Su principal objetivo es erradicar la pobreza extrema y buscar el desarrollo humano por medio de políticas destinadas a la educación primaria universal, sostenibilidad ambiental, reducir la mortalidad infantil, entre otros. El octavo objetivo es el que se encuentra estrechamente relacionado con las TIC y el desarrollo humano.
2. Estrategia Siglo XXI: es un plan de acción que busca el desarrollo integral de Costa Rica mediante la participación de diversos sectores del país y la conformación de una plataforma que integre temas como innovación, ciencia, tecnología y educación, en la cultura costarricense. En materia de telecomunicaciones las áreas prioritarias de esta estrategia son: Desarrollo de Software, Investigación y evaluación de las TIC y Tecnologías de información en apoyo a la educación.

3. Benchmark Internacional: se toman en consideración las tendencias de los seis países exitosos en materia de telecomunicaciones de acuerdo con el Índice Global de Tecnologías de la Información 2009, publicado por el Foro Económico Mundial. Impulsar la calidad de vida y expandir la industria de las TIC mediante los componentes de educación, gobierno digital, acceso universal, incremento en la conectividad, infraestructura, salud y demás, son las principales orientaciones de las mejoras.

2.1.1- Ejes del PNDT

Seguidamente se menciona cada uno de los ejes del PNDT, así como las principales líneas de acción y objetivos que se persiguen.

a) Telecomunicaciones

En materia de telecomunicaciones, el plan propone como punto de partida la inversión en infraestructura, que posibilite el acceso de todos los sectores de la población a mayor cantidad y calidad de servicios. Para reducir la brecha digital, “el país requiere de una plataforma de telecomunicaciones moderna, eficiente e inteligente, que responda a las necesidades del entorno, esté a tono con los últimos avances tecnológicos y sean fácilmente accesibles y asequibles a todos los sectores de la población” (MINAET, PNDT 2009-2014, p. 63).

También se pretende brindar un mayor acceso a Internet de banda ancha para todos los sectores de la población. Asimismo, para asegurar una competencia eficiente y efectiva de los proveedores de servicios, se aboga por una planificación, control, uso eficiente y administración del espectro radioeléctrico. Finalmente, otro punto importante en materia de telecomunicaciones es garantizar el uso eficiente de las redes así como la seguridad y privacidad de los datos que por ellas transitan.

b) Económico

La incorporación de las TIC en cada una de las etapas de los procesos productivos de la economía nacional, generará mayor efectividad y un aumento tanto en los niveles de producción como en la competitividad; por lo cual, para contribuir con lo anterior, por medio de las telecomunicaciones se busca el desarrollo en ciencia, tecnología e innovación.

Se destaca en este punto el rol del Estado y su necesidad de adaptación a un entorno cambiante y dinámico; para generar un incremento de la productividad en general, es indispensable que las instituciones estatales agilicen sus procesos mediante el aprovechamiento de las TIC.

En este eje, se destaca la creación de condiciones que permitan una competencia efectiva del mercado y asegurar de este modo, la atención efectiva de las necesidades de los usuarios y la protección de sus derechos en cuanto al servicio recibido.

c) Ambiental

El desarrollo del sector telecomunicaciones implica potenciales impactos a nivel del ambiente, de ahí la importancia de incluir un eje destinado a salvaguardar el equilibrio ambiental mediante la definición de políticas y acciones concretas que toman como marco de referencia, experiencias internacionales.

En relación con la normativa en materia ambiental, el PNNDT busca tanto el cumplimiento de lo vigente, como la actualización de la misma. También, mediante políticas públicas y demás acciones, se procura además de minimizar el impacto ambiental del uso de las TIC, darle un adecuado tratamiento a los residuos derivados de su utilización y así fomentar su uso, para la mejora ambiental y calidad de vida.

d) Social

El PNNDT establece claramente que el objetivo principal del mismo es la mejora de la condición de vida de la población en general; partiendo de esta ideología, las acciones por ejecutar serán con miras a la reducción de las brechas (económica, social, digital) y la integración social. Así pues, se utilizará el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL) como instrumento principal para llevar los beneficios de las telecomunicaciones a todos los sectores de la sociedad.

Además del factor conectividad, se requiere la capacitación y formación en tecnologías digitales, por lo tanto, no es simplemente facilitar el acceso y conectividad a diferentes

sectores, sino dotarlos de capacidades para un uso adecuado y responsable en favor de intereses comunitarios e individuales.

El plan busca promover la inversión pública y privada, garantizando de este modo, el acceso universal. Asimismo, los sectores de educación y salud, se verán beneficiados mediante la incorporación de las TIC y sus herramientas.

2.1.2- Marco Institucional

Para lograr el alcance de cada uno de los objetivos que establece el PNNDT, se requiere de un marco institucional robusto que defina con claridad las responsabilidades de cada uno de las figuras que integran el sector. De igual manera, es importante la coordinación entre los mismos, tanto a nivel interinstitucional como intersectorial. El siguiente cuadro resume las funciones principales por destacar para cada figura involucrada.

Cuadro No. 3 Delimitación de funciones según rol de cada figura

Figura	Funciones
<p style="text-align: center;">VICEMINISTERIO DE TELECOMUNICACIONES</p>	<p>Órgano rector encargado de dirigir la actividad del sector con miras al alcance de las metas y objetivos propuestas en el PNNDT.</p> <p>Deberá asegurarse que cada ente inmerso en el tema, contribuya al desarrollo del sector y uso de las TIC.</p>

Figura	Funciones
	<p>Especializarse en temas de su competencia para lograr tener un criterio propio e independencia total. Además deberá actualizar las metas del PNDT de acuerdo con el dinamismo del sector.</p>
SUTEL	<p>Velar por el adecuado funcionamiento del mercado de las telecomunicaciones y cumplimiento de objetivos y metas del PNDT, para ello deberá asegurar una óptima especialización técnica.</p> <p>Contar con un sistema de información confiable que recopile datos relacionados con el estado de las telecomunicaciones en Costa Rica.</p>
FONATEL	<p>Ejecutar proyectos que permitan el alcance de objetivos del PNDT especialmente en el eje social así como velar por su adecuada evaluación y seguimiento.</p> <p>Velar por la conservación de los recursos que se</p>

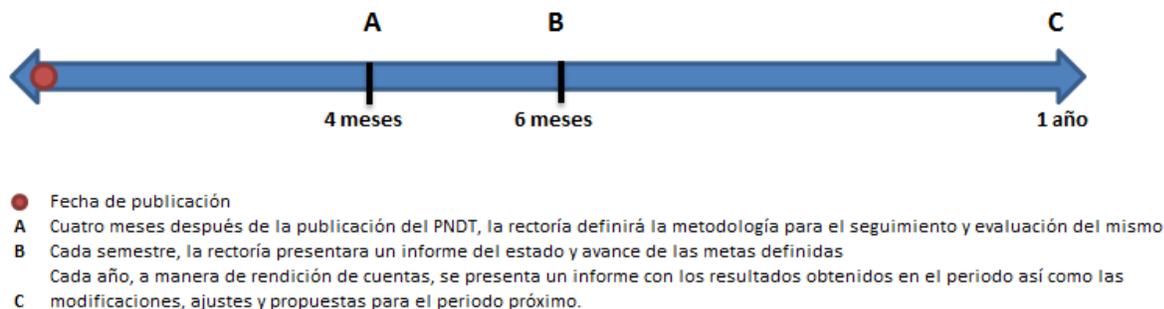
Figura	Funciones
	reciben así como aprender de experiencias internacionales para darle un adecuado uso a los fondos derivados de las telecomunicaciones.
PODER EJECUTIVO	Las entidades del Poder Ejecutivo con responsabilidades en el PNDT, estarán obligadas a asegurar su cumplimiento en el período que rige el Plan (MINAET, PNDT 2009-2014, p. 68).

Fuente: Elaboración propia

2.1.3- Seguimiento y Evaluación PNDT

El seguimiento y evaluación, son etapas del proceso de planificación que suministran información oportuna y actualizada para la toma de decisiones. En el caso particular de la evaluación del PNDT, se busca conocer los impactos y el cumplimiento de los objetivos, para fortalecer la política pública en esta materia. La siguiente imagen muestra la propuesta de evaluación del plan en cuestión.

Figura No. 4 Seguimiento y Periodicidad de la Evaluación del PNDT



Fuente: Elaboración propia, datos PNDT 2009-2014.

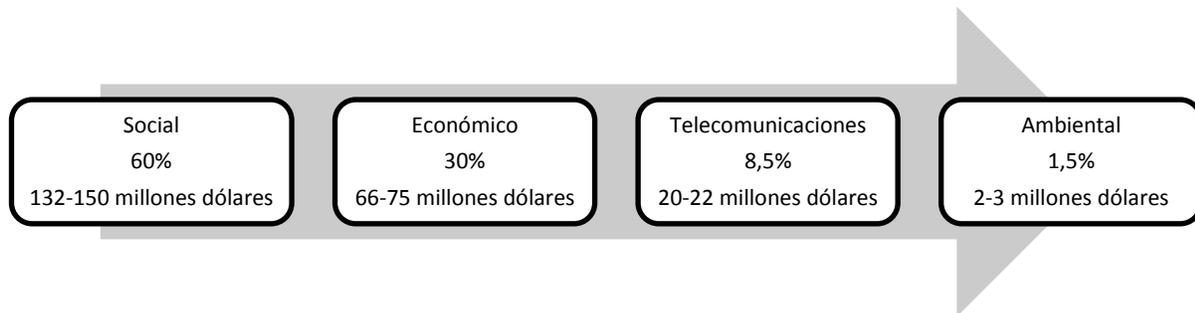
El proceso de seguimiento y evaluación, en su primera etapa, verifica el cumplimiento de las metas propuestas, mientras que en la segunda etapa, se realiza una evaluación focalizada en el análisis de los cambios y las mejoras de la calidad de vida una vez culminada la implementación del Plan.

Llama la atención que la segunda etapa considerada en el Seguimiento y Evaluación del PNDT, tenga un enfoque dirigido a evaluar los impactos del proyecto, pues, la evaluación de los programas a nivel nacional, aun cuando en la legislación¹¹ se establece que debe existir una evaluación cuantitativa y cualitativa del cumplimiento de objetivos, termina siendo un ejercicio de evaluación basado en la ejecución presupuestaria del periodo.

Se indica por parte del Poder Ejecutivo que en el tema de costos, el eje de mayor peso es el social, seguido por el económico, telecomunicaciones y ambiental.

¹¹ Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos No. 8131. Ley de Planificación Nacional 5525. Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos N-1-2012-DC-DFOE.

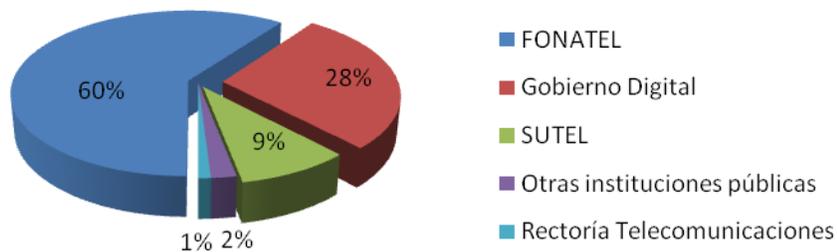
Figura No. 5 Costo Total del PNDT



Fuente: Elaboración Propia, datos PNDT 2009-2014.

La figura anterior deja en evidencia que del total de costos, el 60% corresponde al eje social; esto implica que la intervención del Estado será mayor en este eje que en los restantes. Su financiamiento está basado principalmente en los recursos derivados del FONATEL. El siguiente gráfico muestra la división de costos de acuerdo con cada responsable involucrado.

Gráfico No. 3 Distribución de los costos del PNDT según responsable principal



Fuente: Elaboración propia, información Viceministerio de Telecomunicaciones

El informe de evaluación realizado por el Viceministerio de Telecomunicaciones, tiene como fin conocer el cumplimiento de metas, los factores que inciden en el retraso de las

acciones a implementar por parte de las instituciones inmersas en el PNDT y las medidas correctivas que se han implementado para tal fin.

El informe se publicó en noviembre 2012 y su valoración se enfocó en el mediano plazo del periodo del PNDT, se indica sobre el traslado del Viceministerio de Telecomunicaciones del MINAET al MICITT, asimismo sobre la insuficiencia que existe para implementar los proyectos del Acuerdo Social Digital con cargo a los recursos del FONATEL.

El informe de evaluación es un insumo de la Rectoría de Telecomunicaciones para la toma de decisiones, con el fin de ajustar el PNDT a las condiciones de un entorno cambiante.

Solamente el Ministerio de Educación Pública (MEP), no reportó al Viceministerio de Telecomunicaciones, el avance en las metas del PNDT, a continuación se desglosan la cantidad de metas que se planificaron por eje de acción:

Cuadro No. 4 Metas Planificadas PNDT según eje de acción

Viceministerio de Telecomunicaciones

Eje	Metas		Total
	Año 1	Año 2 – 3	
Telecomunicaciones	23	20	43
Económico	41	31	72
Ambiental	11	20	31
Social	35	22	57
Total	110	93	203

Fuente: Evaluación PNDT, noviembre 2012

A nivel general, el 50% de las metas se encuentran cumplidas, 17% cuenta con un avance parcial y el 33% restante se encuentra sin avance, la información no está disponible o bien no aplica la medición porque se encuentra en proceso de modificación.

Según el eje de acción, se muestra el avance del PNDT a sus tres años de ejecución:

Cuadro No. 5 Avance del PNDT por eje de acción
Viceministerio de Telecomunicaciones

Eje	Metas			Cantidad de Metas	Peso %
	Cumplidas	Con Avance	Sin Avance		
Telecomunicaciones	31	7	2	43	21,2%
Económico	38	12	5	72	35,5%
Ambiental	19	9	3	31	15,3%
Social	14	15	23	57	28,1%
Total	102	43	33	203	100,0%
Peso %	50,2%	21,2%	16,3%	100,0%	

Fuente: Evaluación PNDT, noviembre 2012.

De acuerdo a la información anterior, el eje que logró mayor avance en los tres años de ejecución del PNDT es el de Telecomunicaciones, cumpliendo con el 72% de 43 metas asignadas, es menester indicar, que la mayor parte de metas cumplidas hacen referencia a 18 metas que se debían cumplir en el año 1.

Contrario es lo que sucede con el eje social, en el Informe de Evaluación de Metas del PNDT se reporta un cumplimiento del 24,6% de 57 metas asignadas. La mayor cantidad de esas metas, prevén ejecutarse con recursos del FONATEL, el cual hasta la fecha, se ha convertido en una limitante para las instituciones públicas. El avance de algunas metas con cargo a ese Fondo se ha ido ejecutando con recursos propios de las instituciones, como ejemplo el caso de la CCSS, MICITT y SINABI-MCJ.

Las limitaciones señaladas por las instituciones interesadas (inmersas en el Sector) se resumen en cinco grandes temas, la baja ejecución de proyectos con cargo al FONATEL, la imposibilidad técnica, como por ejemplo, no contar con ancho de banda en lugares alejados y que presentan condiciones austeras, la dificultad en la coordinación interinstitucional e intrainstitucional (resistencia a la cultura del cambio) y competencias limitadas por parte de las instituciones para abordar algunas metas, sobre este último punto las metas que presentan esas características se encuentran en proceso de valoración y modificación.

Los cambios en el entorno económico, tecnológico y social deben considerarse por parte del rector en el Sector Telecomunicaciones para realizar los ajustes al PNDT y es mediante un análisis internacional que se logra este objetivo.

Dicho análisis toma como referencia el índice global de TI que elabora el Foro Económico Mundial, considerando los cinco mejores países a nivel mundial y a nivel latinoamericano, logrando generar tres informes relacionados con los temas de planeación, redes y espectro radioeléctrico.

Los desafíos que se consideran en el análisis del entorno, se relacionan con la coordinación y rectoría de una agenda nacional que involucre las tecnologías digitales, el desarrollo de las telecomunicaciones y la firma digital, donde exista la voluntad política de los más altos niveles para asumir los compromisos, considerando las fortalezas y limitaciones que se presentan a nivel técnico y operativo cuando se materializan los proyectos.

Asimismo, las instituciones ejecutoras del PNDT sugieren en la Evaluación al PNDT que las metas que se ejecutan con el FONATEL, deben ser reprogramadas y definidas con claridad para evitar interpretaciones erróneas de las instituciones responsables; lo anterior compete al Poder Ejecutivo según su ámbito de competencia.

Con respecto al tema de gobierno electrónico, estos mismos actores recomiendan al Poder Ejecutivo precisar el actor que presidirá este proyecto, a su vez, se sugiere armonizar la continuidad de este proceso con la implementación de una política pública, que posibilite el uso más allá de la prestación de servicios públicos.

Del mismo modo, se realizan recomendaciones de la planeación, espectro radioeléctrico, y redes, las cuales se consideran en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 6 Recomendaciones expuestas en la Evaluación del PNDT (2009 - 2014) en los temas de planeación, redes y espectro radioeléctrico.

<u>Área</u>	<u>Tema</u>	<u>Recomendación</u>
Planeación	Planificación	Integración de planes nacionales (objetivos,

<u>Área</u>	<u>Tema</u>	<u>Recomendación</u>
		metas y estrategias) para el desarrollo de las Telecomunicaciones bajo un marco común.
	Acceso y Servicio	Revalorar los plazos de cumplimiento de las metas del PNDT con cargo a recursos de FONATEL debido a su atraso. Atender los programas y proyectos del Acuerdo Social Digital.
	Ambiente	Informar debidamente a la población sobre los efectos de las transmisiones de las Telecomunicaciones. Divulgar la certificación ambiental que posee el Sector de Telecomunicaciones. Incentivar compras verdes y creación de puntos de reciclaje de desechos electrónicos.
	Educación	Extender la Red de Centros Comunitarios Inteligentes. Fortalecer los programas de capacitación. Dotación de infraestructura e Internet de Banda Ancha a los centros educativos y bibliotecas públicas.
	Salud	Dotación de infraestructura y redes de alta velocidad en los centros de salud. Seguridad jurídica en e-salud. Acceder la información del Expediente Digital Único en Salud fuera de CR.

<u>Área</u>	<u>Tema</u>	<u>Recomendación</u>
	Gobierno Electrónico	<p>Identificar y designar el actor líder en materia de gobierno electrónico.</p> <p>Revisión del avance, cobertura y calidad del Gobierno Digital.</p> <p>Homogenizar el sistema de compras públicas.</p> <p>Interoperabilidad y comunicación entre Instituciones Públicas.</p> <p>Desarrollar proyectos como “Gobierno en la Nube” – “Pactos del Gobierno”, para fomentar Sistemas de Consulta Pública.</p> <p>Establecer Política Nacional que guíe los proyectos en materia de Gobierno Electrónico.</p>
	Brecha Digital	<p>Fomento de Políticas que ayuden a la reducción de la Brecha Digital.</p> <p>Creación de Indicadores que mida el comportamiento del estado y evolución de la Brecha Digital.</p>
	Ciudades Digitales	<p>Brindar comunicación continua a los ciudadanos sobre las posibilidades de acceso e información de los servicios disponibles.</p>
Redes	Infraestructura	<p>Impulsar un punto de intercambio para el tráfico de datos dentro de Costa Rica.</p> <p>Creación de Planes Operativos que permitan ejecutar la Estrategia Nacional de Banda Ancha.</p> <p>Elaborar una PP para la adopción del nuevo protocolo de Internet en las Instituciones</p>

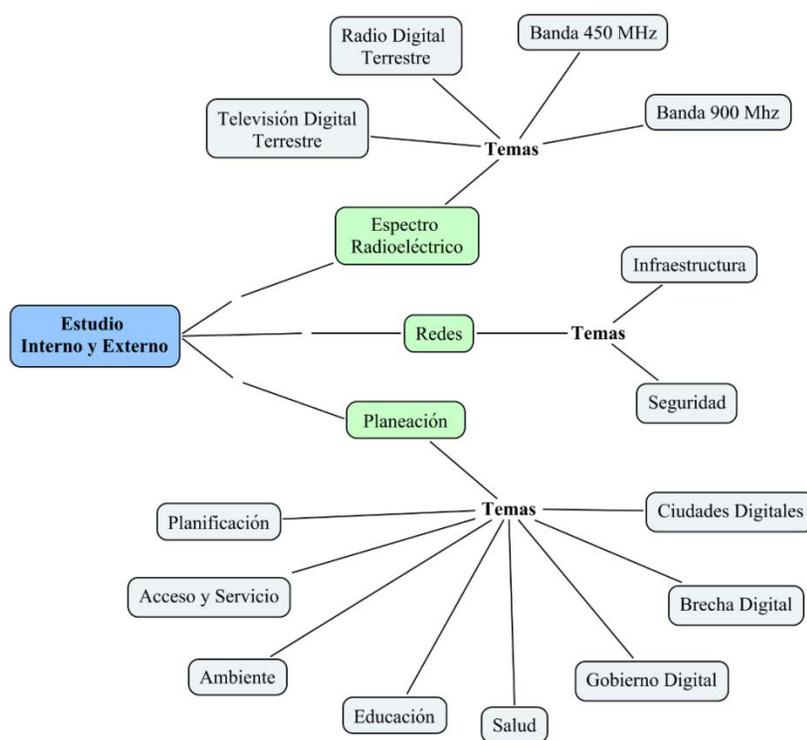
<u>Área</u>	<u>Tema</u>	<u>Recomendación</u>
		<p>Públicas.</p> <p>Realizar estudio de costos en la prestación del servicio de portabilidad numérica.</p>
	Seguridad	<p>Elaborar un estudio de las ventajas y desventajas para modificar el Código Penal en relación con los temas de grooming y pornografía infantil por Internet.</p> <p>Divulgar en las instituciones públicas información respecto al CSIRT (Equipos de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática) gubernamental</p>
Espectro Radioeléctrico	Televisión Digital Terrestre	<p>Lograr transmisiones regulares normadas antes de iniciar el apagón analógico (pruebas temporales por parte de las entidades responsables).</p> <p>Permitir el desarrollo de la red de frecuencias única (SFN), multiprogramación y la interactividad en un período de transición.</p>
	Radio Digital Terrestre	<p>Comparar iniciativas de otros países con el fin del que el Poder Ejecutivo tome la decisión final sobre el inicio o no de la digitalización.</p>
	Banda 450 MHz.	<p>Valorar la posibilidad del país para recuperar una o varias sub bandas de la banda de 450 MHz para ser utilizadas en Sistemas Móviles de Telecomunicaciones.</p> <p>El Poder Ejecutivo debe determinar si para cumplir con los objetivos de acceso, servicio universal y de banda ancha en Costa Rica, es</p>

<u>Área</u>	<u>Tema</u>	<u>Recomendación</u>
		deseable utilizar la banda de 450 MHz
	Banda 900 MHz.	Atribución y canalización de la banda de 900 MHz

Fuente: Elaboración propia, datos del Informe de Evaluación al PNDT 2009 - 2014

Asimismo el detalle de los temas considerados en el análisis del entorno interno y externo del PNDT se muestra en la siguiente figura:

Figura No. 6 Temas considerados en el Análisis del Entorno Interno y Externo del PNDT



Fuente: Elaboración propia, información del Informe de Evaluación al PNDT 2009 – 2014.

Los aspectos considerados en el análisis interno y externo según el Informe de Evaluación al PNDT, servirá como insumo de retroalimentación y mejora al PNDT 2009 – 2014, a su vez se utilizarán por el Poder Ejecutivo en la elaboración del nuevo PNDT como posibles ejes de acción.

Seguidamente se describirán las Políticas Públicas referentes al Acuerdo Social Digital y la Estrategia Nacional de Banda Ancha, planificadas por el Estado para ser ejecutadas en el Sector Telecomunicaciones.

2.2- Acuerdo Social Digital

La LGT en su artículo 33, encomienda al Poder Ejecutivo por medio del PNDT, definir las metas y prioridades necesarias para el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad, las cuales se van a ejecutar con los recursos económicos percibidos en el FONATEL.

El Acuerdo Social Digital (ASD) es una iniciativa que incluye un conjunto de proyectos que buscan el cumplimiento de las metas del PNDT, mediante la articulación de tres actores, el gobierno, el cual cumple la función de rector y gestor, el sector académico y el sector empresarial.

El ASD se basa en tres ejes de acción y se destaca por ser el tercer acuerdo social nacional que promulga Costa Rica en su historia, de acuerdo a lo expuesto por la Presidencia de la

República en julio de 2011. El objetivo del acuerdo, es promover una sociedad digital inclusiva, apostando al conocimiento e innovación como norte hacia el desarrollo y cierre de brechas sociales.

Figura No. 7 Composición del Acuerdo Social Digital



Fuente: Elaboración propia, información del Acuerdo Social Digital 2011.

Como parte de la planificación del Acuerdo Social Digital, se estima que su ejecución requiere de una inversión de 170 millones de dólares de EUA, el cual se especifica a continuación:

Cuadro No. 7 Proyectos del Poder Ejecutivo financiados con recursos del FONATEL

Nombre del Proyecto	Costo
MICITT CECIS 2.0	\$28.900.000,0
Proyecto Educación	\$59.500.000,0
Otros proyectos en salud y red de cuidado	\$13.600.000,0
<i>Subtotal</i>	<i>\$102.000.000,0</i>

Costo contratos, diferencial cambiario, etc. \$68.000.000,0

Total **\$170.000.000,0**

Fuente: Elaboración propia, datos pág. Web Ministerio de la Presidencia, Setiembre 2013 en dólares EUA.

2.2.1- Plan Nacional de Banda Ancha

En este eje se busca desarrollar una banda ancha solidaria, concepto que hace énfasis al desarrollo y ejecución de una red de fibra óptica que brindará tecnología de punta a sectores sociales que se encuentran sin acceso a ella.

El desarrollo de este proyecto, representa el treinta por ciento del total de banda ancha del país y su priorización, responde primeramente a interconectar escuelas y colegios públicos con el fin de dotar de nuevas capacidades a los estudiantes/profesores/personal administrativo, acorde a lo exigido en el contexto internacional.

Con respecto al Plan Nacional de Banda Ancha, se desarrollará detalladamente en un acápite posterior.

2.2.2- Acceso Universal Solidario

En este eje se desarrollan tres proyectos fundamentales, Cerrando Brechas, liderados por el MEP, Venciendo Brechas para CEN CINAI bajo la tutela del Ministerio de Salud y la creación de Centros Comunitarios Inteligentes (CECIS 2.0), dirigido por el MICITT, los cuales se explican a continuación:

2.2.2.1 Cerrando Brechas:

El citado proyecto responde a las líneas estratégicas del MEP, plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo (2011-2014), las metas planificadas en el PNDT y la carta de entendimiento firmada por la SUTEL.

El proyecto se enfoca en el área educativa, tiene como objetivo transformar el proceso de enseñanza y aprendizaje de los alumnos, la labor docente y la gestión administrativa inmersa en el proceso educativo, de la mano con la implementación de tecnologías digitales y la conectividad de banda ancha.

El enfoque geográfico de este proyecto es a nivel nacional y está orientado a lograr la cobertura del cien por ciento de los centros educativos de primaria y secundaria de Costa Rica. Asimismo la población prioritaria en la ejecución de este proyecto, responde a estudiantes, educadores, instituciones y comunidades educativas, ubicadas en zonas rurales, vulnerables y/o asentamientos indígenas.

Cerrando Brechas, contiene cinco componentes esenciales para su óptima ejecución, la cual en articulación con la conectividad, equipamiento y contenido, conforman la Red Educativa Nacional (EDURED-CR):

Cuadro No. 8 Componentes del Proyecto Cerrando Brechas

Componentes	Meta 2011 – 2014		
	Fase 1 Conectividad	Fase 2 Conectividad Equipamiento	Fase 3 Conectividad Equipamiento
Acceso equitativo a tecnologías digitales y conectividad en Centros Educativos.	Conexión: 191 Colegios de Base Tecnológica. 1472 Laboratorios de Informática Educativa 139 Liceos Rurales y Telesecundarias	Conexión de: 847 escuelas multigrado e instituciones indígenas (50% de la meta). 50% Instituciones ubicadas en 40 zonas vulnerables.	1694 escuelas multigrado e instituciones indígenas (100% de la meta). 100% Instituciones ubicadas en 40 zonas vulnerables.
Programa Nacional de Tecnologías Móviles en el Aula (PNTMA).	100% Instituciones con proyectos existentes de tecnologías móviles.	Equipo para 917 instituciones del PNTMA. (50% de la meta)	Equipo para 1833 instituciones del PNTMA. (100% de la meta).
Centro de Recursos para el Aprendizaje CRA (modernización de las bibliotecas escolares a bibliotecas multimedia).	Conexión de 500 CRA. (50% de la meta)	Conexión de 1000 CRA. (100% de la meta)	-
Red Nacional de Capacitación.	Conexión de 27 Centros de Capacitación.	-	-
Programa Nacional de Formación Permanente en Línea (PNFPL).	Infraestructura del PNFPL	-	-

Fuente: Acuerdo Social Digital, 2011.

Con la inversión de los recursos del FONATEL, el proyecto dotará de conectividad de banda ancha al ciento por ciento de los centros educativos y mil centros de recursos de aprendizaje, con respecto al equipamiento (una computadora por estudiante y profesor), se implementará parcialmente a nivel nacional, priorizando el equipamiento total en escuelas multigrado (unidocentes), liceos rurales/telesecundarias y los centros educativos ubicados en los territorios indígenas.

El tema de infraestructura no se deja de lado y se busca dotar a la Red Nacional de Capacitación en veintisiete centros regionales y la creación de un centro de conexión y distribución “hub”, el cual tendrá como objetivo la ejecución del Programa Nacional de Formación Permanente en Línea.

De acuerdo a lo señalado por el periódico La Nación en julio de 2013, el proyecto ha presentado diferendos en cuanto a la coordinación que existe entre el MEP y la SUTEL, relacionado, con la manera de llevar a cabo la ejecución de los proyectos. La posición de la SUTEL se basa en el criterio que la ejecución de los recursos del Fondo debe asignarse mediante proyectos individuales y no como lo estaba solicitando el Poder Ejecutivo, queriendo otorgar al ICE la licencia para ejecutar la totalidad del proyecto.

En ese sentido, el Ministro de Educación Pública decide en julio 2013, ejecutar la primera fase del proyecto “Cerrando Brechas”, con los recursos asignados presupuestariamente para el 2014, con el fin de agilizar la puesta en marcha de la red educativa nacional de banda ancha.

Esta situación evidencia la falta de coordinación y articulación que debe existir a nivel interinstitucional, para ejecutar este tipo de proyectos, por cuanto, existen los recursos económicos para realizarlo, pero la manera en cómo se deben realizar, divergen entre los diferentes actores que conforman el sector.

2.2.2.2 Venciendo Brechas CEN-CINAI

En el gobierno Chinchilla Miranda (2010 - 2014) se declara de interés nacional la Red de Cuido y Desarrollo Infantil, proyecto ejecutado por la Dirección de CEN-CINAI, su énfasis se basa en tres grandes productos, el rescate de las personas menores de edad del riesgo social en el que viven, mediante la generación de hábitos y patrones de comportamiento aceptados como norma social. Como segundo aporte se brindan servicios de nutrición y promoción del crecimiento y desarrollo infantil y su tercer aporte en la vinculación de los encargados legales de esas personas menores de edad en el mercado laboral/productivo.

De acuerdo a las necesidades del modelo, se necesita incorporar nuevas funciones y adoptar nuevas tecnologías que propicien el ahorro de recursos, la capacitación y especialización del recurso humano y permear mediante la implementación de sistemas de información, nuevas formas de contenido que enseñen en el aula destrezas motoras, desarrollo intelectual y desarrollo social/personalidad a las personas menores de edad, con edades inferiores a los trece años.

La Dirección Nacional de CEN-CINAI propone el proyecto “Venciendo Brechas”, el cual se enfoca en la enseñanza en línea, la creación de un centro de recursos para el aprendizaje para transformar el proceso de inducción y aprendizaje de la gestión técnica y administrativa de cada establecimiento CEN-CINAI, mediante el uso de tecnologías digitales y conectividad de banda ancha.

De acuerdo a la población que se atiende en los CEN-CINAI, enfocado en niños y niñas en riesgo social, condición de pobreza, desnutrición e inadecuados patrones de crianza aunado al escaso acceso a contenidos y tecnologías, es indispensable reducir la brecha digital y se propone como solución la incorporación de cuatro componentes (oportunidad, innovación tecnológica, equipamiento y conectividad social), los cuales articulados conforman la Red CEN-CINAI Nacional (R-CEN-CINAI).

1. Sistema Nacional de Inducción Permanente en línea, enfocado en la exposición de contenidos especiales para la población que se encuentran en los CEN, CINAI, CENCE para el desarrollo intelectual y de responsabilidades escolares.
2. Centro Nacional de Capacitación, instancia creada para brindar capacitación e información necesaria, para el personal a cargo de los niños y niñas atendidos en las diferentes alternativas de este programa.
3. Sedes Regionales de Recursos para el Aprendizaje, planificados para formalizar la inducción que requiere cada menor de edad y como acceso a los miembros de las Asociaciones de Desarrollo Específico pro CEN-CINAI.
4. Acceso Equitativo a Tecnología y Conectividad CEN-CINAI, referente el equipamiento necesario en cada Centro asociado con la conectividad de banda ancha.

La Contraloría General mediante informe DFOE-SOC-IF-09-2013, señaló que la Dirección de CEN-CINAI no recopila de los centros de atención, nutrición y educación, la información de la población atendida, situación que genera un riesgo para la implementación de proyectos, como el caso de Venciendo Brechas, al estar invirtiendo recursos de la Hacienda Pública, en una población que no se encuentra bien identificada.

2.2.2.3 Centros Comunitarios Inteligentes (CECIS 2.0)

De acuerdo a información contenida en la página Web del MICITT, la conceptualización de un CECI, se refiere a ~~un~~ espacio físico, dotado de la suficiente infraestructura telemática para poder acometer diferentes actividades relacionadas con las TIC caracterizado por el hecho de que los actores que interactúan pueden desarrollar una adecuada combinación de relaciones presenciales y virtuales”.

Las acciones de este proyecto, se orientan a fomentar el desarrollo humano y mejorar la calidad de vida de las personas más vulnerables, convirtiéndose los CECIS, en una herramienta para promover la inclusión social.

En el transitorio VI de la LGT, se establece que deben de existir centros de acceso a Internet de banda ancha, en comunidades rurales y urbanas menos desarrolladas, priorizando su focalización en albergues de personas menores de edad, adulto mayores, personas con discapacidad y población indígena.

Asimismo, el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación, establece como áreas estratégicas las tecnologías digitales, entendida estas, como los recursos, capacidades y la generación de bienes y servicios como materia prima para intensificar la productividad e incrementar las alternativas de desarrollo a nivel social.

Desde el 2006, el MICITT ha trabajado en este proyecto y ha logrado la construcción y puesta en marcha de 234 CECIS. Con la suscripción del ASD, se remite a la SUTEL en el 2011, el diseño de un proyecto para ejecutar la implementación de 250 nuevos CECIS, acordes a las necesidades que se requieren para la apropiación social y el aprovechamiento de las tecnologías digitales.

Como resultados de este proyecto, se prevé lograr a junio de 2014, la puesta en marcha de 500 CECIS a nivel nacional, orientados a la generación de capacidades productivas y brindando servicios dirigidos a la consecución de objetivos nacionales en materia de seguridad pública, arte, cultura y emprendedurismo.

El proyecto abordado por el MICITT, es una iniciativa que se ejecuta para disminuir la brecha social, potenciar a nivel local el desarrollo del recurso humano y propiciar la cultura digital.

Sobre este particular, en la evaluación al PNDT en el 2012, se indica que a nivel internacional, la continuidad y costo de mantenimiento de este tipo de proyectos, se convierte en un factor para su cierre, sin detrimento de la disminución en la brecha digital que puede ocasionar en la población.

Es importante recalcar que en octubre 2013, se realizó una consulta al MEP, MICITT y la Dirección Nacional de CEN CINAI, para conocer la situación actual de los proyectos, enfocándose en preguntas relacionadas con el avance del proyecto, las acciones que han ejecutado las instituciones responsables, las limitaciones presentadas, el impacto a nivel social del retraso de los proyectos y las acciones que deben implementarse para propiciar la sostenibilidad de los mismos.

Al respecto, solo el MICITT respondió la consulta mediante oficio MICIT-DTD-OF-279-2013, la cual se anexa como parte de los resultados de la investigación.

2.2.3- Fortalecimiento del Gobierno Digital

El fortalecimiento del Gobierno Digital, es un proyecto que comenzó a gestarse desde el 2006. Según lo establecido en el ASD, busca implementar en el corto plazo los mecanismos que conlleven a la institucionalización del Gobierno Digital, con el fin que impulsar el acceso a la sociedad a servicios de gobierno en línea.

A nivel internacional, Corea del Sur, se ha convertido en un líder mundial, en cuanto a la ejecución de acciones innovadoras para transformar la manera en brindar los servicios públicos a la sociedad. Esta condición la obtuvo al desarrollar el Gobierno Digital con tres objetivos, el primero se refiere a mejorar la eficiencia de las personas al realizar los trámites, como por ejemplo, desarrollar un trámite que requiere información de otras instituciones públicas en una sola institución, el segundo objetivo hace referencia al apoyo que debe existir del Estado a las empresas privadas, como por ejemplo incentivando la I&D

y creando las condiciones para formar nuevas empresas y como último objetivo, el Gobierno Electrónico se concibe como un proceso que ayuda a fomentar la productividad, transparencia y democracia.

Como breve reseña, mediante el Decreto Ejecutivo No. 33147-MP de mayo de 2006, se crea la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital, encargada de diseñar, planificar y elaborar las políticas públicas en materia de Gobierno Digital.

El Decreto Ejecutivo No. 35139-MP-MIDEPLAN de 18 de marzo de 2009, deroga y sustituye el decreto supra citado y encarga a la Secretaría Técnica de Gobierno Digital¹², como el ejecutor de lo definido por la Comisión Intersectorial.

Por su parte mediante el Decreto Ejecutivo No. 36176-MP-PLAN de octubre 2010, se crea la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital encargada de planificar, diseñar y elaborar las políticas públicas en esta materia.

El Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica, realiza en el 2007, un diagnóstico sobre el Gobierno Digital en Costa Rica, señalando como principales debilidades, el rezago en infraestructura tecnológica de las Instituciones del Sector Público, la inexistencia de una plataforma compartida de datos a nivel interinstitucional, el desconocimiento de las necesidades y

¹² Se designa al ICE como Secretaría Técnica de Gobierno Digital, de acuerdo a convenio Marco de Cooperación Interinstitucional que mantiene con el Gobierno.

preferencias del ciudadano, aunado a la poca experiencia y compromiso en el desarrollo de buenas prácticas de Gobierno Digital en las instituciones públicas.

José Manuel Hermida, representante del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo¹³ (PNUD) en Costa Rica, menciona en la exposición del Diagnóstico sobre Gobierno Digital de Costa Rica en el 2006, que el beneficio real del Gobierno Digital es la aplicación de procesos que promuevan el desarrollo humano.

Para que una estrategia de gobierno digital sea sostenible y esté de la mano con el desarrollo humano debe procurar el mejoramiento de los servicios ofrecidos al ciudadano, disminución de los tiempos de respuestas a las solicitudes de las personas, simplificación de trámites, disminución de costos para entidades y ciudadanos, así como el fortalecimiento a la participación ciudadana y promoción de la transparencia. (PNUD, 2006)

El Plan Maestro de Gobierno Digital (PMGD) 2011 – 2014, es un producto coordinado por la Agencia Nacional de Promoción de la Industria de TI, por sus siglas en inglés (NIPA) del Gobierno de Corea, la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, MIDEPLAN y el aporte de representantes del sector público y privado del país.

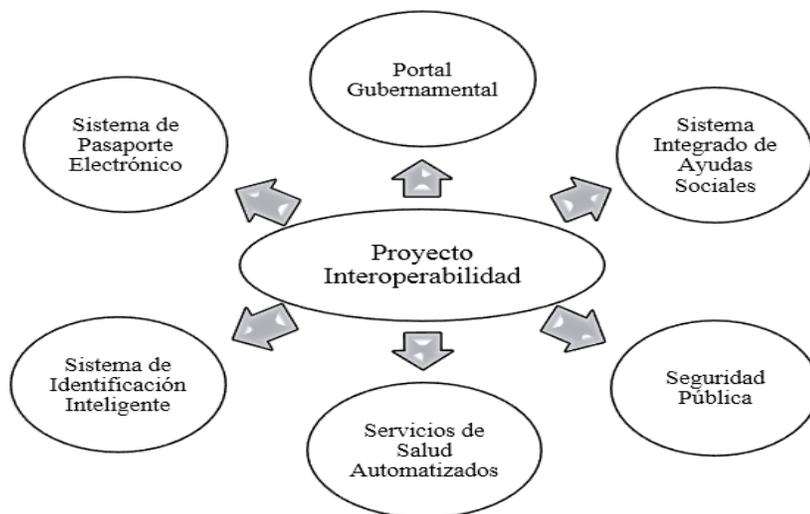
El PMGD analiza las experiencias de Gobierno Digital ejecutadas por Corea del Sur y Chile, consideradas como las mejores prácticas a nivel mundial y regional. La estrategia

¹³ El PNUD auspicia la elaboración del diagnóstico de Gobierno Digital en Costa Rica, elaborado por el CICAP.

propuesta busca alcanzar resultados en cuatro áreas de trabajo: Gobierno a Gobierno (G2G), Gobierno a Ciudadano (G2C), Gobierno a Negocio o Empresa (G2B) y Gobierno a Empleado (G2E) y lo referente a infraestructura como base de todos los desarrollos.

Cuando se planifican estrategias visionarias, la ejecución de sus componentes debe priorizarse por cuanto los recursos son escasos para el nivel de necesidades que se deben satisfacer. Los proyectos priorizados para la ejecución de este proyecto se detallan a continuación:

Figura No. 8 Componentes del Gobierno Digital



Fuente: Elaboración propia, datos Acuerdo Social Digital, 2011.

El objetivo primordial del PMGD es –disponer de un mapa de ruta que oriente las acciones en materia de gobierno digital y garantice la buena gobernabilidad y desarrollo económico y social para establecer un gobierno digital efectivo, sistemático, y productivo.”

Dicho instrumento, se analizó considerando propuestas de gobierno digital, ya existentes en el país, como –Gobierno Digital en Costa Rica 2006-2007”, “Plan de Acción de Gobierno Digital 2008-2010” y –Estrategia Digital de Costa Rica”.

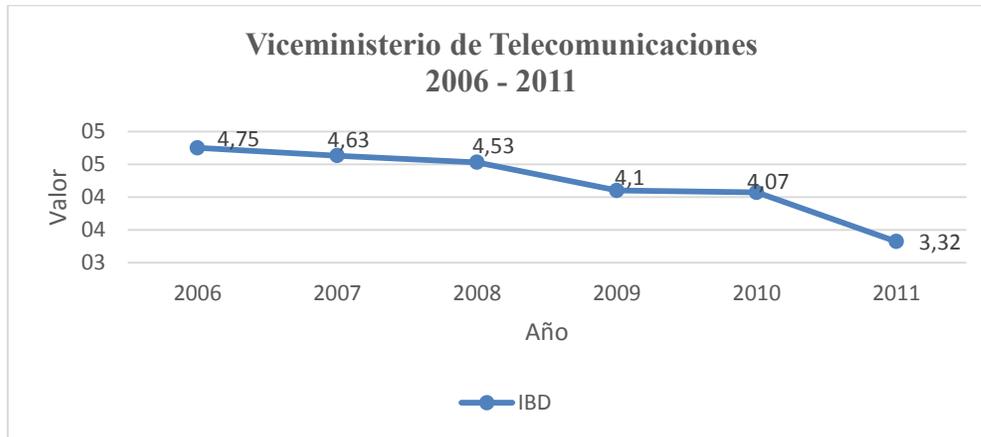
El Plan de Acción de Gobierno Digital 2008-2010, es el instrumento utilizado por la Secretaría Técnica para establecer un conjunto de acciones en materia de Gobierno Digital que garantice la buena gobernabilidad y el desarrollo económico y social del país. Esta iniciativa incluyó cinco líneas de acción (calidad de servicios, transparencia y participación, eficiencia del gobierno, acceso y administración y políticas) e incorporó veinticinco proyectos fragmentados en cuatro categorías (proyectos prioritarios, proyectos de corto y mediano plazo, proyectos a largo plazo y proyectos y políticas de administración).

Por su parte el Plan de Acción de Gobierno Digital 2011-2014, indica que aun cuando Costa Rica presenta condiciones favorables para ser un país Latinoamericano líder en Gobierno Digital, debe superar la brecha digital, mejorar la interconexión de información entre Instituciones del Estado e incrementar el ancho de banda que se le ofrece a la sociedad y a las empresas privadas para mejorar la competitividad y el desarrollo del país.

En esta iniciativa se plantean y priorizan seis proyectos para el país (Portal de Gobierno –Atención Ciudadana”, E-Salud, Identificación Inteligente, Compras Públicas, Seguridad Pública y Computación en la Nube), los cuales en su gran mayoría guardan concordancia con los expuestos en la figura supra denominada –Componentes del Gobierno Digital”.

A continuación se presenta el comportamiento que ha tenido el índice de brecha digital en Costa Rica:

Gráfico No. 4 Evolución del Índice de Brecha Digital (IBD) en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia, información página Web del Viceministerio de Telecomunicaciones.

De la figura anterior se puede destacar el decrecimiento del Índice de la Brecha Digital en Costa Rica, comportamiento que se visualiza con mayor celeridad después de la firma del CAFTA-DR, disminuyendo del 2007 al 2011 en un 1,31%.

La Contraloría General de la República (CGR) emitió en el 2012 un informe relacionado con las acciones a implementar por parte del Ejecutivo para impulsar el Gobierno Digital, sobre este particular, externó la preocupación de no contar en el mediano y largo plazo con una definición de que es lo que espera Costa Rica en materia de Gobierno Digital, y sobre la vigilancia, coordinación y direccionamiento que debe existir por parte de la figura líder con las competencias y autoridad necesarias para realizar esa función.

2.3-Estrategia Nacional de Banda Ancha

Como preámbulo al desarrollo de este apartado, es importante indicar que existe una fuerte evidencia del papel que la banda ancha representa en el desarrollo económico, pues según un estudio reciente del BID¹⁴, un aumento del 10% en la penetración de servicios de banda ancha en la región determina un incremento medio del 3.2% del Producto Interior Bruto y un aumento de la productividad de 2.6%.

Asimismo, indica que la banda ancha ofrece enormes oportunidades para ayudar a aumentar el nivel y la calidad de vida de los ciudadanos y de la competitividad de los negocios de la región, puesto que muestra un enorme potencial para la aparición y el desarrollo de nuevas actividades económicas de iniciativa local con base en los nuevos servicios y aplicaciones digitales. De la misma forma, el BID (2012, p. 7) ha señalado que puede ayudar a revolucionar la educación, la asistencia sanitaria y la oferta y gestión de servicios públicos en los países de la región, al mismo tiempo que determina la aparición de nuevas oportunidades para reducir la contaminación que está provocando el cambio climático. La banda ancha favorece las posibilidades para las relaciones sociales, la organización de la comunidad y el compromiso cívico, político y democrático de las naciones

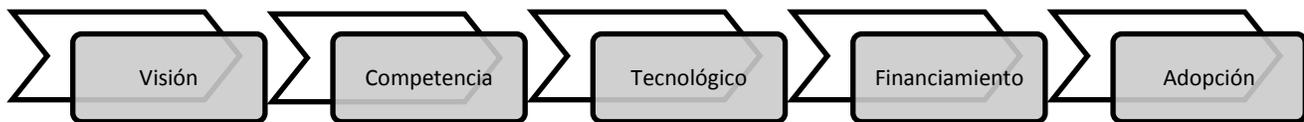
¹⁴ BID (2012), Construyendo puentes, creando oportunidades: La banda ancha como catalizador del desarrollo económico y social en los países de América Latina y el Caribe: La visión de la industria.

Actualmente, las redes de banda ancha constituyen uno de los puntos centrales de la agenda para el desarrollo de políticas públicas en la actualidad.

En el caso costarricense, desde el 2012 el Poder Ejecutivo hizo pública la Estrategia Nacional de Banda Ancha (ENBA), esta Estrategia se deriva del Acuerdo Social Digital y es un instrumento que define la visión y metas del país en esta materia, procura orientar el incremento de la oferta de servicios y convertirse en la ruta para alcanzar una relación más equitativa en cuanto al acceso y uso intensivo de los servicios de banda ancha, principalmente en los sectores más vulnerables del país.

Para ello, la estrategia se basa en cinco componentes, los cuales se detallan seguidamente:

Figura No. 9 Componentes de la Estrategia Nacional de Banda Ancha



Fuente: Elaboración propia basada en la información de la ENBA.

Mediante la ejecución de esta Política, es que el Estado Costarricense busca cerrar las brechas sociales, dando con ello un salto al desarrollo, pasando así, de una economía basada en factores de producción a una basada en la innovación.

El documento detalla que de acuerdo a las estadísticas del 2010, Costa Rica tiene una penetración media (6,2 habitantes por cada 100 y 15,7 hogares por cada 100) de banda ancha fija, agrega que la tasa de crecimiento de la penetración en los últimos cinco años

(43%) es menor, cuando se la compara con países como Panamá (70%), Uruguay (50%) y Colombia (50%).

Cuadro No. 9 Cobertura y penetración de Telecomunicaciones en América Latina (2010)

			Argentina	Brasil	Colombia	México	Perú
Banda Ancha Móvil	Cobertura Población (3G)		75%	75%	52%	39%****	65%**
	Penetración						
Banda Ancha Fija	Cobertura Población	ADSL	90%	94%	63%*	92%***	59%**
		Cable	60%	35%	28%*	18,1%	...
	Penetración		9,56%	7,23%	5,66%	9,98%	3,13%

Fuente: Estrategia Nacional de Banda Ancha (2012).

En sus metas, la ENBA, establece que para el 2014, el país, debe alcanzar una penetración de banda ancha fija de al menos el 10% de la población y un 16% al 2016.

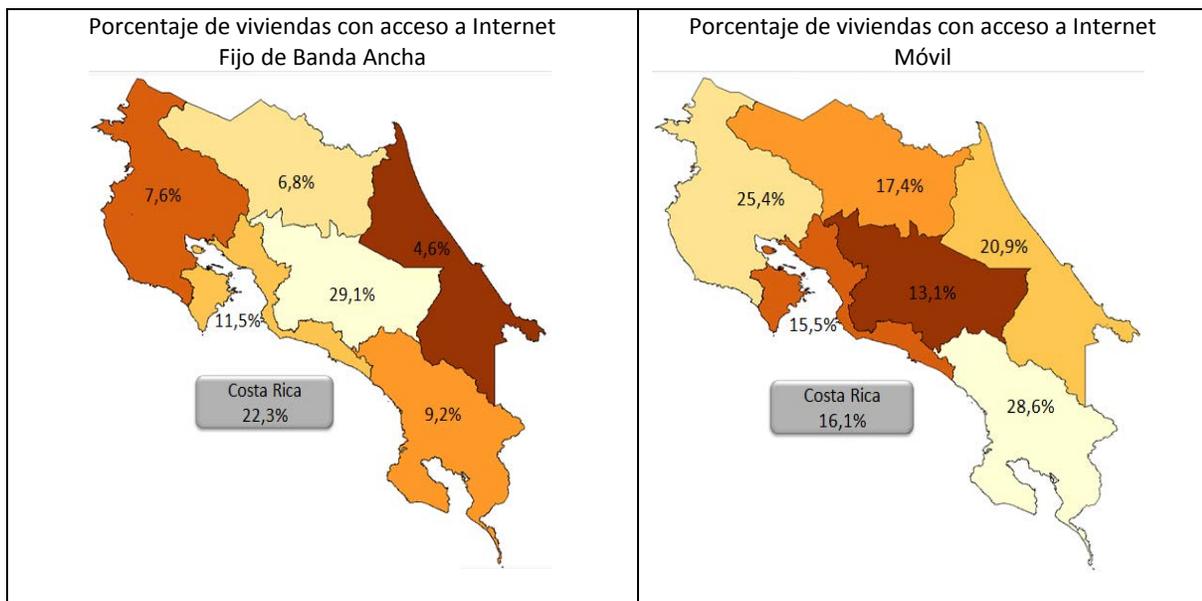
Como primer punto, debe indicarse que se parte de una propuesta claramente enfocada a la banda ancha fija¹⁵, omitiendo establecer metas en cuanto a la penetración de banda ancha móvil, lo cual evidencia un pensamiento rezagado con las tendencias mundiales, pues de acuerdo con lo indicado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el verdadero desarrollo socio económico se encuentra en el despliegue y aprovechamiento de la banda ancha móvil (Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2012), aspecto que claramente fue soslayado en la ENBA.

¹⁵ En la página 17 de la Estrategia Nacional de Banda Ancha se indica: Las metas definidas en el Cuadro 3 se refieren exclusivamente a aquellas a ser alcanzadas mediante la banda ancha fija.

Ahora bien, según se desprende del primer informe de Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones 2010-2012; elaborado por la SUTEL, se indica que en cuanto a las suscripciones a Internet fijo, refleja una tendencia decreciente, pasando de representar el 63% del total de suscripciones a Internet en el 2010, a un 33% en el 2012. Por su parte, el servicio de acceso el Internet inalámbrico móvil evidencia una tendencia creciente en términos de suscripciones (Superintendencia de Telecomunicaciones, 2012, pág. 35).

Sobre este punto, si bien es cierto, para el 2012 la penetración de banda ancha e Internet móvil en el país, ha alcanzado niveles cercanos al 20% por cada 100 habitantes, existen aún muchas zonas y habitantes que por condiciones de asequibilidad y limitaciones en las infraestructuras tecnológicas de los distintos operadores, están excluidos de las bondades de los servicios móviles de banda ancha, tal como se evidencia en la siguiente figura:

Figura No. 10 Conectividad según región de planificación por tipo de acceso



Fuente: Viceministerio de Telecomunicaciones, Acceso a Internet y Conectividad de Banda Ancha en Costa Rica, 2012.

En otras latitudes, países como Corea, ante esta situación, realizó programas de largo plazo de acceso universal, que le permitieron convertirse en líder mundial en materia de banda ancha móvil, asimismo, países como Suecia y Japón tienen alrededor de una línea por persona de banda ancha móvil, mientras que la penetración promedio en América Latina y el Caribe es de 15 líneas por cada 100 personas. (BID, 2012).

En lo que respecta a las Políticas de espectro que establece la referida estrategia se indica que de acuerdo a las proyecciones el tráfico de banda ancha móvil en Costa Rica está proyectado crecer en una tasa del 59% anual, para lo cual se requiere el desarrollo de redes capaces de soportar este aumento. Se menciona que a partir de los informes elaborados por el Viceministerio de Telecomunicaciones, el espectro radioeléctrico con que cuenta actualmente el Estado no es suficiente para adaptar este crecimiento.

Agrega que las zonas rurales, que no puedan ser servidas por la banda ancha fija por los costos y tiempos que ello implica, resulta en la necesidad de asignar servicios inalámbricos, por lo que la banda de 700 MHz (conocida como el dividendo digital¹⁶) se considera como una alternativas a mediano plazo y la de 900 MHz a largo plazo, Por estas razones, es que en el caso de la banda ancha móvil, tal y como se reconoce en el documento de la Estrategia Nacional de Banda Ancha, se recomienda acelerar la migración de los

¹⁶ Cantidad de espectro que queda disponible a partir de las frecuencias que actualmente usan los programas analógicos existentes, que se podrían liberar con el paso de la televisión analógica a la digital y que la UIT identificó en la denominada banda de 700 MHz, por su importancia y valor se les ha calificado como “frecuencias de oro”.

concesionarios de televisión analógica que ocupan la banda de 700 MHz para que este espectro pueda ser puesto a disposición de la banda ancha móvil.

De acuerdo a lo anterior, y a pesar del reconocimiento que hace la misma estrategia de la necesidad de disponer de espectro radioeléctrico para satisfacer la creciente demanda de datos, la CGR mediante los Informes DFOE-IFR-IF-06-2012 y DFOE-IFR-IF-03-2012, alerta sobre los problemas e irregularidades en el uso de este bien demanial, así mismo pone en duda la capacidad del Poder Ejecutivo para disponer la banda de 700 MHz en un tiempo prudencial para el despliegue de servicios de banda ancha móvil.

Asimismo, debe indicarse que la SUTEL, como órgano técnico y regulador del sector telecomunicaciones, no comparte muchos de los planteamientos que se señalan en la referida estrategia, en particular lo relacionado con los modelos de competencia, tecnológico y financiero, señala la SUTEL, que en el caso de lo indicado en esa Estrategia sobre los requerimientos de espectro, el documento únicamente establece la necesidad de aumentar la disponibilidad del recurso necesario para efectos de un crecimiento proyectado en el tráfico de banda ancha móvil en el país, sin concretar la forma en que se deberá alcanzar esta condición. (Contraloría General de la República, 2013, Pág. 26)

**CAPÍTULO III: ACCIONES IMPLEMENTADAS EN
EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES, CASOS
PRÁCTICOS INTERCONEXIÓN, FONATEL Y
ESPECTRO RADIOELÉCTRICO.**

3.1-ESPECTRO RADIOELÉCTRICO

3.1.1 Definición del espectro radioeléctrico

El espectro radioeléctrico es un concepto fundamental en materia de telecomunicaciones, ya que se encuentra ligado a las comunicaciones inalámbricas y ha sido entendido como el medio en el que se propagan las ondas electromagnéticas que son empleadas en dicho tipo de comunicaciones para transmitir información datos, imágenes, voz, sonido (Claudio Alberto Schifer, 2002, p 282).

En relación con lo anterior, la UIT como organismo especializado de las Naciones Unidas para las TIC's, lo define, como un recurso natural finito que tiene cada vez más demanda debido al rápido desarrollo de nuevos servicios de radiocomunicaciones y a la enorme popularidad de las comunicaciones móviles. (UIT, 2010, p. 7)

Este espectro se utiliza con una amplia variedad de propósitos, (nivel militar y policial, teléfonos móviles, navegación GPS, difusión de radio y televisión, banda ancha móvil). En este punto, es importante recalcar, que son los gobiernos los que poseen y gestionan el uso del espectro de radiofrecuencias dentro de su territorio. (Asociación GSMA, 2011, p. 4)

Una definición técnica del espectro radioeléctrico, la facilita la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones¹⁷, al señalar que está formado por las ondas electromagnéticas propagadas por el espacio (es decir, sin una guía artificial) en las frecuencias comprendidas

¹⁷ Organismo Público regulador independiente de los mercados nacionales de comunicaciones electrónicas y de servicios audiovisuales en España.

entre 9 kHz y 3.000 GHz. Agrega que es un recurso natural limitado que tiene la consideración de bien de dominio público y es indispensable en multitud de sectores: telecomunicaciones, audiovisual, defensa, servicios de seguridad y emergencia, navegación aérea, posicionamiento GPS, etc.

Sobre la importancia de este bien de dominio público, la CGR indicó que es un bien de alto valor económico y estratégico para el desarrollo socioeconómico nacional que hace posible las transmisiones televisivas, radiofónicas, así como la prestación de servicios de telecomunicaciones.

3.1.2 Importancia del espectro radioeléctrico como bien demanial.

En este apartado, se analiza en términos generales la doctrina que caracteriza a los bienes de dominio público (bienes demaniales) y en particular, lo relacionado con el espectro radioeléctrico como bien Estatal.

Al respecto, el Código Civil de Costa Rica en el artículo 261 plantea que “son cosas públicas las que por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público”. Es decir, los bienes de dominio público no pertenecen de manera individual ni a la administración ni a los particulares; son bienes que están destinados al uso común.

La Sala Constitucional en el voto No. 2306-91 del seis de noviembre de 1999, indicó que:

El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público.- Son los llamados bienes dominicales, bienes o cosas públicas o bienes públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres (...). En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto (...). Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen (...). Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad.

La Constitución Política de Costa Rica, establece en su artículo 121, que los servicios inalámbricos no podrán salir definitivamente del dominio del Estado, a pesar que no se estipula con la expresión literal que el espectro radioeléctrico tenga tal concepción, ha sido el máximo intérprete de la norma primigenia del ordenamiento jurídico costarricense, a saber la Sala Constitucional¹⁸, la que ha interpretado en diversos fallos que el espectro al

¹⁸ La Sala Constitucional en 1993, había determinado que -(...) para un elenco de bienes, servicios y recursos han sido constitucionalmente definidos los límites del mercado y del tráfico económico. La Constitución no establece una uniforme intensidad de demanialidad ni de reserva al sector público de servicios o recursos esenciales. Según el artículo 121 inciso 14, el que ahora nos ocupa, los servicios inalámbricos "no podrán salir definitivamente del dominio del Estado". Pública es la titularidad; han sido constitucionalmente vinculados a fines públicos y su régimen es exorbitante del derecho privado. No obstante, cabe la explotación por la administración pública o por particulares, "de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa".

ser el asidero de los servicios inalámbricos se ha de tratar como un bien exclusivo del Estado, (aspecto que quedó confirmado con la promulgación de la LGT), el cual no podrá salir del dominio de éste y sólo podrá ser explotado por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa. (Contraloría General de la República, 2012, p. 3)

En línea con lo anterior, en Costa Rica, la liberalización del mercado de telecomunicaciones permite que en la actualidad nuevos actores brinden servicios de telecomunicaciones a partir del título habilitante otorgado y regulado por el Estado, lo cual les permite dar uso del espectro radioeléctrico.

3.1.3 Rol e importancia del regulador y rector en materia de espectro.

Como se mencionó en el Capítulo I, el primer antecedente de la regulación del espectro radioeléctrico se encuentra en el Decreto Ejecutivo No. 34 de 1920¹⁹, en el que se declaran

Infiérase entonces: a) Una reserva de ley. La explotación por particulares o por las administraciones públicas requiere sea concesión especial, cuando procediere, sea una ley que concursalmente permita a los particulares esa explotación, siempre sin pérdida de la titularidad y de la vinculación a fines públicos. b) La propia Constitución califica a ciertos bienes como del dominio público -el espectro electromagnético, en la especie-. c) La actividad económica -los servicios que explotan esos bienes- es reservada al Estado, con previsión de un régimen de explotación por parte de los particulares.

"La característica común a las redes y servicios de telecomunicaciones englobados en el concepto de radiocomunicaciones es la utilización del llamado espectro o espacio radioeléctrico, también denominado espectro de frecuencias o de radiofrecuencias. El espectro radioeléctrico es un recurso natural que constituye el medio o soporte por el cual se propagan las ondas radioeléctricas o electromagnéticas y por tanto las radiocomunicaciones o comunicaciones que utilizan tecnologías inalámbricas. Sin embargo, lo que define al espectro radioeléctrico es precisamente su carácter de recurso natural escaso, ya que del rango infinito de frecuencias existente ni mucho menos todas son utilizables para la comunicación..."

¹⁹ Este Decreto posteriormente fue ratificado por Ley No. 39 del 17 de julio de 1920

la telegrafía y la telefonía inalámbrica, servicios de utilidad pública, monopolio del Estado, aspecto que fue ratificado, por la Ley No. 39 del 16 de julio de ese periodo.

Es importante señalar, que la vigencia de las leyes Nos. 14 y 33 del 19 de junio de 1936 y 7 de julio de 1937 respectivamente, provocaron una reforma sustancial al texto del artículo 82 de la Constitución Política de Costa Rica de 1871, vigente a esa fecha. La modificación fijó, mayores atributos a la competencia de decretar la enajenación y aplicación a usos públicos de los bienes propios de la nación, exclusiva del Congreso. Asimismo, y de suma relevancia, se definió bajo la atribución de, utilidad pública y monopolio del Estado, a los servicios inalámbricos, de los cuales se estipuló su carácter inalienable y de dominio del Estado, imponiendo que su utilización se podía realizar por medio de concesión, así como el derecho para explotarlos, únicamente, podía brindarse por tiempo limitado y con arreglo de las leyes especiales.

La atribución exclusiva del Congreso, relacionada con los servicios inalámbricos, se estableció, en el artículo 82 de la Constitución Política de Costa Rica de 1871, la cual, se detalla a continuación:

(...) 15.- Decretar la enajenación y aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación.

Exceptúense asimismo de dicha facultad: (...)

c) Los servicios inalámbricos, los cuales son de utilidad pública y monopolio del Estado... los servicios inalámbricos son inalienables y del dominio del Estado y la concesión y derecho para explotarlos sólo pueden otorgarse por tiempo limitado y con arreglo a leyes reglamentarias especiales. (Así reformado por leyes N° 14 de 19 de junio de 1936 y N° 33 de 7 de julio de 1937)”

La consideración que se tenía de los servicios inalámbricos, en cuanto a su utilidad pública, prevaleció en la redacción de la actual Constitución Política, vigente desde 1949, estipulándose en el artículo 121, lo siguiente:

ARTÍCULO 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa.

(...)

14) Decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación.

No podrán salir definitivamente del dominio del Estado:

(...)

c) Los servicios inalámbricos;

Los bienes mencionados... sólo podrán ser explotados por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa...

El texto de la Constitución Política de 1949 suprimió el carácter de monopolio y de servicios de utilidad pública a los servicios inalámbricos, tal y como lo hizo la Constitución Política de 1871. La lógica prevista por el constituyente, era que dichos servicios podían ser explotados, ya sea por, la administración pública o por particulares, requiriéndose para ello, la autorización previa por parte de la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, es posible cuestionarse, la importancia de la regulación y de la administración del espectro radioeléctrico; para ello es preciso referirse a lo señalado por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en cuanto a que la regulación del espectro, es necesaria para asegurar la coexistencia de la totalidad de los servicios sin interferencias y garantizar un uso eficiente del mismo (Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, España, 2010). Es preciso indicar, que el uso del espectro a nivel internacional, se regula a través del Reglamento de Radio de la UIT y mediante las decisiones de organismos internacionales, por ejemplo la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (Citel)

En armonía con lo anterior, la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), indicó, que no puede estar ausente del accionar del Estado, la regulación técnica y administrativa, la administración, la planificación y la gestión de los recursos del Estado;

como lo es el espectro radioeléctrico (Comisión Interamericana de Telecomunicaciones, 2005, p. 12)

La Procuraduría General de la República, señaló que la importancia y necesidad de la regulación y planificación del espectro, cobra especial relevancia, pues el uso racional y eficaz de este recurso, dependerá de la capacidad de cada Estado para ordenarlo y gestionarlo (Procuraduría General de la República, 2010)

Sin duda, se desprende de lo comentado, que una adecuada regulación, gestión y planificación del espectro radioeléctrico, puede derivar en importantes beneficios socioeconómicos para el desarrollo del país.

Una vez analizada la importancia de la regulación y administración del espectro, seguidamente se detallan los antecedentes del manejo de este bien demanial en Costa Rica.

Con anterioridad a la emisión de la nueva normativa en materia de telecomunicaciones, y conforme a lo establecido en la Ley de Radio (Ley No. 1758 del año de 1954), el control del espectro radioeléctrico correspondía a la Oficina de Control Nacional de Radio, dependencia del entonces Ministerio de Gobernación y Policía, periodo en el cual, según la SUTEL²⁰, se dio una administración y uso ineficiente del espectro, con un control escaso, que facilitó el otorgamiento de bandas de frecuencias, demasiado amplias y prácticamente gratuitas, para usos tecnológicamente inadecuados, numerosos incumplimientos de los concesionarios en cuanto a los usos y condiciones establecidas en las licencias, traspasos,

²⁰ Informe técnico sobre el uso y asignación del espectro radioeléctrico en Costa Rica del 15 de mayo 2009

cesiones de títulos sin contar con las debidas autorizaciones, alquileres de frecuencias, concentraciones de frecuencias, uso ineficiente de éstas, entre otros. (Contraloría General de la República, 2012, p. 11).

Sobre este punto, el señor Juan Manuel Campos Ávila²¹, consultor de la empresa Ciber-Regulación, indicó que la antigua Oficina de Control Nacional de Radio:

Trabajó en un momento histórico con cero recursos de parte del Estado. Hubo un tiempo en que las frecuencias se concesionaron en una libreta de apuntes. La verdad es que el Estado nunca se preocupó por dotar de recursos a la Oficina de Control de Radio. Los resultados de su gestión fueron verdaderas proezas. Se ha criticado mucho la labor de dicha oficina pero hoy es muy fácil criticar y volver la vista atrás(...).

Por su parte, el señor Eduardo Trejos Lalli²², investigador del Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (PROSIC), definió la labor de esa Oficina como un “completo desorden y desastre”. Criterio que compartió el señor Glenn Fallas Fallas²³, Director General de Calidad y Espectro de la SUTEL, al indicar que:

Era una oficina con muchas limitaciones, estaba adscrita al Ministerio de Gobernación y las reglas no estaban muy claras, no había un back up técnico, de hecho hay algo interesante, la Ley General de

²¹ Entrevista realizada el 08 de febrero de 2014, el señor Campos Ávila se desempeña como Socio-Consultor de la empresa Ciber-Regulación (Consultoría Estratégica en Telecomunicaciones).

²² Entrevista realizada el 02 de febrero de 2013.

²³ Entrevista realizada el 18 de noviembre de 2013.

Administración Pública obliga a que toda decisión que tome la Administración tiene que ir acompañada por un respaldo, un sustento, no se puede realizar de manera antojadiza.

En la mayoría de los expedientes que tenemos no existen informes técnicos o jurídicos de la Oficina de Control de Radio que demuestre si efectivamente había que dar el recurso o no. Solo esa falencia ya pone en peligro toda la ejecución del uso del espectro, porque, poner en una resolución en una coetilla que diga la Oficina de Control de Radio estaba de acuerdo, no necesariamente significa que realmente lo hicieron (...).

Asimismo, el señor Fallas agregó que ~~en~~ el periodo antes de la Ley General de Telecomunicaciones al no conocerse el valor del espectro, no había dosificación, no se hacían estudios de las necesidades que tenían las personas, no se pensaba que si se otorgaba una banda para cierto uso, se privaba al país de utilizar el recurso para un aspecto más efectivo o más eficiente. Lastimosamente Costa Rica conoció el valor del espectro hasta que se realizó la licitación de este recurso”.

Es de importancia recalcar, que Costa Rica careció desde la promulgación de la referida Ley de Radio en el año de 1954 de un instrumento legal que permitiera la regulación nacional de manera óptima, racional, económica y eficiente del espectro; debido a que no fue sino hasta 1999 (45 años después de promulgada la Ley de Radio) que se publicó el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF), considerado como un marco

fundamental del ordenamiento legal del espectro radioeléctrico, y es a su vez, un marco técnico de referencia para la gestión de sus distintos usos conforme lo indicado por la UIT.

Por lo anterior, no es de asombrarse, que el señor Melvin Murillo Álvarez, Director de la Oficina de Control Nacional de Radio en su momento, reconoció, que las frecuencias se asignaban prácticamente sin respetar los lineamientos de la UIT, lo cual trajo consigo muchas complicaciones. (Asamblea Legislativa, Acta de sesión ordinaria No. 73, 2005)

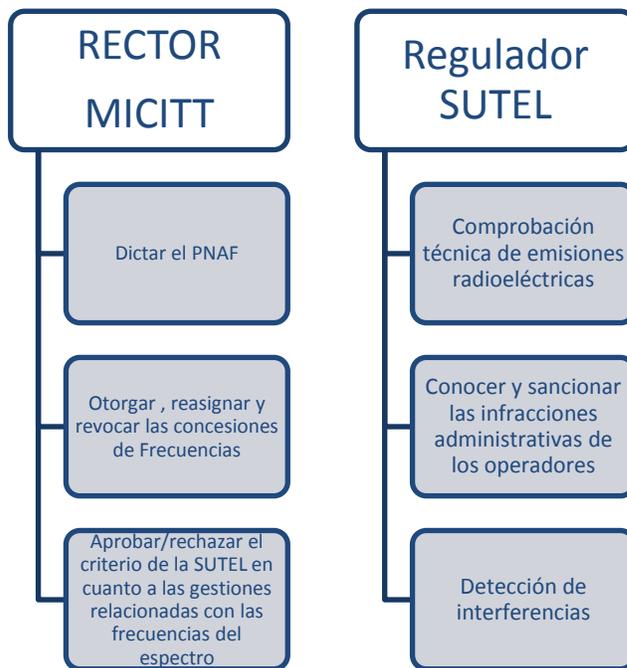
La Oficina de Control Nacional de Radio, desaparece, con la emisión del nuevo marco normativo del sector telecomunicaciones en el 2008; y la gestión y planificación del espectro radioeléctrico recae en el Ministro a cargo del MICITT; y corresponde a la SUTEL, administrar, controlar y comprobar, el uso eficiente de este bien demanial.

Para un mejor entendimiento, en la siguiente figura, se presentan los objetivos de la planificación, administración y control del espectro, además de las funciones encomendadas a los actores públicos, con la nueva legislación en materia de telecomunicaciones.

Figura No. 11 Objetivos de la planificación, administración y control del Espectro y funciones encomendadas



Rol del regulador y rector en materia de espectro



Fuente: Elaboración propia, con base en la LGT.

Con la emisión de la nueva normativa del sector telecomunicaciones, el país evoluciona de un ente técnico, responsable de controlar el espectro radioeléctrico, como lo era la Oficina

de Control Nacional de Radio, a un ente técnico – regulador, como lo es la SUTEL, órgano de desconcentración máxima adscrito a la ARESEP, encargada de velar, entre otros, por el cumplimiento de los objetivos y principios que informan la citada LGT.

Del párrafo anterior, se observa un cambio sustancial del ente responsable del espectro radioeléctrico, incluso, dentro de la discusión del nuevo marco normativo, destaca lo comentado en las actas de la Comisión especial que conoció y dictaminó el expediente 16.397 “Ley de fortalecimiento y modernización de las entidades públicas del sector telecomunicaciones” en la que la entonces Diputada Ballesteros Vargas en acta de la sesión ordinaria No. 10 del 15 de febrero de 2007 señaló lo siguiente:

La SUTEL dentro de la ARESEP es la figura que plantea el proyecto ¿Esto a qué obedece? No se pensó en una superintendencia separada o que otra opción habría [Sic] para que una superintendencia pudiera ejercer las funciones de supervisión que en un mercado de apertura es importante.

Por su parte, el entonces Ministro del MINAET, Doctor Roberto Dobles Mora, manifestó en acta de la sesión ordinaria No. 12 del 19 de febrero de 2007 lo siguiente:

En cuanto a la Oficina de Control Nacional de Radio, que pasaría en su mayor parte a la SUTEL, esa oficina pertenece en este momento legalmente al Ministerio de Gobernación y al haber estado ahí resulta que no ha sido en todos los gobiernos una prioridad, puesto que el Ministerio tiene muchas otras prioridades. Tal como lo explicó el señor Melvin Murillo,

Director, ha tenido serios problemas e inclusive, muchas cosas se manejan a mano y esto no puede seguir. Por eso buscamos que esta situación se resuelva a la mayor brevedad pasando al ARESEP esta oficina.

Contrario a la posición del Doctor Dobles, la entonces Diputada Leda Zamora Chaves, manifestó en acta de la sesión ordinaria No. 24 del 14 de marzo de 2007 lo siguiente:

Consideramos que no se justifica la creación de la SUTEL porque bien podría manejarse con una dirección especializada dentro de la ARESEP porque la ARESEP ha tenido, históricamente, la regulación del monopolio de las telecomunicaciones y no consideramos darle las competencias y los recursos necesarios. No tendríamos por qué crear esta figura de carácter desconcentrado. Estamos en desacuerdo pero somos consientes de que es necesario hacer esta modificación por razones de naturaleza jurídica, en tanto que estas obligaciones puedan ser delegadas.

3.1.4 Situación actual de las concesiones de espectro.

Como bien se mencionó al inicio de este apartado, el espectro radioeléctrico hace posible la prestación de diversidad de servicios, dentro de los cuales destacan servicios de telecomunicaciones (por ejemplo telefonía móvil y servicios de banda ancha) así como servicios de radiodifusión (radio y televisión).

En este acápite, se dará énfasis al análisis de la situación actual de la explotación de servicios de radiodifusión, posteriormente, se analizará los servicios de telecomunicaciones.

3.1.4.1 Concesiones para los servicios de Radiodifusión

Como punto de partida, es preciso indicar que la televisión abierta y la radio, son posibles gracias al empleo de frecuencias radioeléctricas, este tipo de servicios, por esa distinción (uso del espectro radioeléctrico como bien demanial para su correcta explotación) requieren de una regulación específica, la cual, además responde a necesidades de carácter técnico.

La radiodifusión es un medio importante de proporcionar información, entretenimiento y educación al público. Además, por su capacidad de penetración y sencillez técnica intrínseca, constituye un instrumento de primer orden para contribuir a los esfuerzos de desarrollo social, económico y cultural de los pueblos. Como el número de canales disponibles es limitado y solamente algunos de aquellos que desean un canal pueden y tienen el derecho a obtenerlo, los países imponen normalmente, la necesidad de un título habilitante previo, para construir y operar estaciones de radiodifusión. (Comisión Interamericana de Telecomunicaciones, 2005, p. 43).

En Costa Rica, se regula esta actividad desde el año de 1954 cuando se publicó la Ley de Radio, ley que fue dictada en un entorno histórico y tecnológico radicalmente diferente al que vivimos, pues el desarrollo tecnológico a nivel mundial era precario, se conocían y explotaban pocos servicios y se concebía el espectro electromagnético como un espacio

infinito y no como un bien escaso y estratégico como sucede en la actualidad (Procuraduría General de la República, 2007)

Resulta evidente que desde que se dictó la Ley de Radio a la fecha, la evolución tecnológica ha sido constante, implicando importantes retos a los Estados en cuanto a la regulación de los servicios asociados al uso del espectro, para contar con un marco normativo acorde y ajustado a los referidos avances en esta materia.

Por esta razón mediante opinión jurídica OJ-15-2007 del 26 de febrero de 2007, la Procuraduría General de la República se refirió a la Ley de Radio en el siguiente sentido:

Por lo que no puede ignorarse que la Ley de Radio no responde a las necesidades actuales en el ámbito de la radiodifusión. Si se examina cuidadosamente su texto, tampoco puede considerarse que responda a las exigencias constitucionales, tal como hoy día son interpretadas.

Siendo evidente la desactualización de la Ley de Radio, es válido cuestionarse las razones por las que los Legisladores no han ejercido su potestad para solventar tal situación.

En ese sentido, es preciso remontarse al 2003, en la que las entonces diputadas Aida Faingenzicht Waisleder y Laura Chinchilla Miranda presentaron un proyecto de ley para la reforma a la Ley de Radio, mediante el expediente No. 15.096.

La intención del citado proyecto de ley, consistía en corregir los abusos que a lo largo de más de cincuenta años, se han venido obviando en la Ley de Radio, en referencia a la concesión de frecuencias de radio y televisión.

De la lectura de las actas asociadas a la discusión Legislativa del expediente supra citado, se desprenden comentarios de la exdiputada Faingenzicht Waisleder, tal como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 10 Discusión Legislativa asociada al Proyecto de Ley No. 15.096, para la reforma a la Ley No. 1.758 (Ley de Radio).

Transcripción	Acta	Fecha
<p>“una ley a lo largo de 50 años, que sin duda alguna le confiere ciertos derechos a los concesionarios, muchos de ellos; derechos que le ha otorgado la Oficina de Control de Radio y que resultan absoluta y totalmente inconstitucionales”</p>	<p>Acta de Sesión No. 59 Ordinaria</p>	<p>29 de julio de 2004</p>
<p>“...el propietario de la frecuencia radio eléctricas es el Estado, regala prácticamente esas frecuencias y no tiene un usufructo de las mismas, ni siquiera en los momentos del período electoral.</p>	<p>Acta de sesión ordinaria No. 70.</p>	<p>11 de mayo de 2005</p>
<p>“...no por ello podemos dejar de obviar que</p>	<p>Acta de sesión ordinaria</p>	<p>9 de noviembre de</p>

Transcripción	Acta	Fecha
<p>estamos hablando de bienes que le competen a la nación, que son concesiones, jamás ventas, jamás alquileres y jamás transferibles en una forma desordenada como lo ha hecho a lo largo de todos estos años la Oficina de Control de Radio</p>	<p>No. 78</p>	<p>2005</p>
<p>—Entonces respecto a esto señala el licenciado Villalobos, dice —por la situación descrita con las frecuencias y el pago anual de cánones es comprensible entender, por qué los interesados y las cámaras que los agrupan se han opuesto a cualquier medida que tienda a que el Estado regule las tarifas de radio y televisión, reglamente las concesiones de las frecuencias o que los sucesivos proyectos que han buscado reformar la obsoleta e injusta ley de radio y televisión; se encuentren archivados o queden relegados en la lista de proyectos de ley que esperan ser debatidos en la Asamblea Legislativa.</p>	<p>Acta de sesión ordinaria No. 79,</p>	<p>16 de noviembre de 2005</p>

Transcripción	Acta	Fecha
<p>No es extraño escuchar el argumento de que el Estado busca reprimir o limitar la libertad de expresión, cuando se combate cualquier cambio en estas leyes, aunque no tenga relación con ello y se trate solamente de que el Estado obtenga algo de su valioso bien que hasta el momento se ha venido regalando.”</p>		

Fuente: Elaboración propia con base en las actas legislativas asociadas al proyecto de Ley 15.096

El proyecto de reforma a la Ley de Radio no prosperó en la corriente legislativa, la razón en propias palabras de la exdiputada Aida Faingenzicht Waisleder, fue la presión ejercida por los grupos que controlan los medios de comunicación, que en pocos meses, traspasó las barreras de Casa Presidencial y empezaron a surgir, impulsados por el propio Presidente de la República, toda clase de obstáculos para desconocer y bloquear el proyecto en mención. La exdiputada también agrega que “la concesión y administración de las frecuencias radioeléctricas en Costa Rica, por parte del Estado, evidencia excesivos privilegios para los concesionarios en algunos casos, concentración de este bien, cánones inaceptables en detrimento del Estado, y leyes que se modifican, vía reglamento o tratados supranacionales, con claro resguardo de estos privilegios” (Waisleder, 2009, Tesis para optar por el grado de Máster en Periodismo, p.1, 123)

En línea con lo anterior, el ex presidente del Colegio de Periodistas de Costa Rica y profesor universitario, don Enrique Villalobos Quirós, publicó en el portal de la investigación de la Universidad de Costa Rica, un artículo de opinión, titulado: “El insólito regalo de frecuencias de radio y televisión al sector privado”; dicho artículo denuncia la concentración de frecuencias en pocas manos de empresarios, señala de forma correcta que esas frecuencias son un bien escaso y de altísimo valor, empero las sumas por concepto de impuestos que definió en su momento la Ley de Radio, en la actualidad son completamente ridículas. Por ejemplo, existen casos en los que se pagan tan solo, ¢3.000,00 anuales por el uso de una frecuencia, mientras que empresas televisivas reciben ingresos anuales por más de 60 millones de dólares de EUA por concepto de publicidad.

Continúa señalando que actualmente no hay frecuencias disponibles de radio ni de televisión, pues esas frecuencias fueron adjudicadas a un grupo de empresarios, fundamentalmente, por razones de amiguismo o clientelismo político, por parte del Poder Ejecutivo, sin existir un proceso licitatorio, como debió ser con un bien del Estado. (Quirós, SF)

Sobre este punto, en agosto de 2013, el Canal 15 de la Universidad de Costa Rica, en su programa denominado “Era Verde”, denunció la pésima administración que el Estado ha hecho del espectro radioeléctrico, complaciendo a las empresas comerciales, perjudicando con ella a la sociedad. Señalan que este bien público está dejando enormes ganancias a los empresarios.

Ante el fracaso de reforma de la Ley de Radio, la implementación del CAFTA-DR representaba una oportunidad para corregir esta situación, pues dicho tratado obligaba al país a establecer una nueva legislación en materia de telecomunicaciones, por lo que era el momento preciso para terminar con la negligente gestión de frecuencias de radiodifusión que por más de sesenta años se había presentado.

Así las cosas, bajo expedientes No. 16525 y 16398, se tramitó en la Asamblea Legislativa el proyecto denominado “Ley General de Telecomunicaciones”, sin embargo, la propuesta de este proyecto perpetuaba los privilegios que a través de los años se otorgaron a los concesionarios de radio y televisión, pues se establecía en el texto que para el otorgamiento de concesiones y la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión, se continuarían rigiendo por lo dispuesto en la Ley de radio excluyéndosele de la aplicación total de la nueva LGT.

Esta propuesta motivó a que la Procuraduría General, externara su posición mediante opinión jurídica OJ-133-2007 del 26 de noviembre de 2007 en la que señaló:

Resulta claro que en el eventual supuesto de que los servicios de radio y televisión abiertas continúen rigiéndose por la Ley de Radio de 1956 y su reglamento, se estaría perpetuando una situación de virtual deslegalización del uso de espectro electromagnético lo que podría resultar contrario a la Carta Fundamental.

Además de la Procuraduría General, el sindicato del ICE hizo manifiesto a los señores diputados su inconformidad, de igual manera lo hizo el Observatorio de la Libertad de Expresión²⁴, que expresó su opinión al referido proyecto, en el siguiente sentido:

Como cuarto punto, el Observatorio de la Libertad de Expresión llama la atención sobre la inexplicable omisión de los servicios de radiodifusión sonora y televisual en el proyecto de ley...

En la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa que conoció y dictaminó el proyecto de Ley, varios Diputados también expresaron su malestar con la propuesta de redacción, en ese sentido, la Diputada Bravo Pérez según consta en el acta de la sesión ordinaria No. 19 del 8 de marzo de 2007 indicó:

...el proyecto de ley que nos incumbe, dice en su artículo 22. El otorgamiento de concesiones y la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión, continuarán rigiéndose por lo dispuesto en la Ley de radio No. 1758 del 19 de junio del 1954, sus reformas, su reglamento, etc”. ¿Por qué si se está estudiando un nuevo proyecto de ley general de telecomunicaciones, acerca del cual aquí mismo expertos han coincidido sobre la necesidad que tiene el país de incorporarlos, ¿por qué no se incorpora la radiodifusión

²⁴ El Observatorio de la Libertad de Expresión –establecido por el Colegio de Abogados, el Colegio de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, el Colegio de Periodistas y la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica

televisiva y sonora y la televisión por cable, en lugar de dejarlas reguladas por una ley vieja, como la Ley 1758?

(...)

Nuevamente, pregunto ¿por qué no se incluye la Ley de Radio y Televisión en la Ley General de Telecomunicaciones, si ambas hacen uso de redes de telecomunicaciones y del espectro radio eléctrico? Quisiera que alguien me conteste esto, pero concisa y claramente.

En igual sentido, el entonces diputado del Partido Frente Amplio, el señor José Merino del Río expresó en la sesión ordinaria No. 43 del 12 de abril de 2007 lo siguiente:

...en este proyecto de ley se mantiene la legislación obsoleta de 1954 en relación con los servicios de radiodifusión sonora y televisual, cuando resulta imposible a no ser que se estén moviendo otros intereses, resulta absolutamente imposible excluirlas en sus aspectos técnicos de una Ley General de Telecomunicaciones (...) curiosamente deja unos nichos ahí, verdad, protegidos precisamente los servicios de radiodifusión sonora y televisual.

Esa no es ninguna casualidad y el Gobierno sabe que no es ninguna casualidad y saben también, que no es ninguna casualidad que eso no se metiera en el Tratado de Libre Comercio como una obligación.

Que no se metiera ninguna obligación para echarse en contra a empresas poderosas que además de intereses, tienen un gran poder modificar a la opinión pública

El mismo legislador, según consta en el acta de la sesión ordinaria No. 46 del 17 de abril señaló lo siguiente:

Pues desde 1954, cuando fue aprobada la Ley de Radio, el Estado de hecho ha venido perdiendo un determinado control de un bien de su propiedad. No, en el sentido de que esas concesiones debiera de usarlas o explotaras, necesariamente el Estado, pero si ejercer otro tipo de regulación, incluso, sobre esas concesiones que no están hoy favoreciendo el interés común.

Somos conscientes de que además, esta ley, de hecho ha venido permitiendo que se vaya produciendo un proceso acelerado, de concentración de medios de radio y televisión, en pocas manos, que si quedara así este proyecto, ese desequilibrio tendería a seguir desarrollándose. Además, con una ausencia real de control de un bien tan importante.

(...)He señalado que este proyecto mantiene los privilegios a los servicios de radiodifusión, al mantener vigente la ley y su reglamento para la prestación de estos servicios.

En un sentido similar al señalamiento externado por el señor Merino del Río, la diputada Madrigal Brenes, en sesión ordinaria No. 60 del 29 de mayo de 2007, agregó lo siguiente:

En el caso particular, cuando uno lee el artículo 32, del texto sustitutivo que se refiere a servicios de radiodifusión y televisión, curiosamente se remite a una Ley de 1954 y ahí se queda, no viene a ser este proyecto Ley General de Telecomunicaciones en realidad, la oportunidad para actualizar una posición o una regulación tan arcaica como esta de 1954.

(...)

es inconcebible que se perpetúe esta Ley, totalmente obsoleta, lo cual desnuda la realidad de que no se quieren tocar intereses privados, que continuaran manteniendo beneficios, mientras se propicia una enorme elevación de las tarifas básicas de los servicios de telecomunicaciones, lo cual perjudicaría a las clases menos favorecidas del pueblo costarricense.

A pesar de los argumentos esgrimidos en contra de excluir los servicios de radiodifusión de la LGT y que estos siguieran regulados por la Ley de Radio, finalmente el 30 de junio de 2008 se publica la LGT, la cual en su artículo 29 establece lo siguiente:

Artículo 29.- Servicios de radiodifusión y televisión

El aprovechamiento de la radiodifusión sonora y televisiva, por sus aspectos informativos, culturales y recreativos, constituye una actividad

privada de interés público. El otorgamiento de concesiones y la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión continuarán rigiéndose por lo dispuesto en la Ley de radio, N.º 1758, de 19 de junio de 1954, sus reformas y su Reglamento. (El subrayado es intencional)

Sobre este hecho, se consultó la opinión de diversos especialistas en la materia, a lo cual afirmaron lo siguiente:

El señor Juan Manual Campos, especialista en Telecomunicaciones de la empresa Ciber-Regulación, afirmó –fue un verdadero error someter la radiodifusión a una ley de radio vieja, anticuada y prácticamente inentendible. Históricamente la radio en Costa Rica no ha querido someterse a ningún tipo de regulación sectorial”

Por otro lado, el señor Eduardo Trejos Lalli, investigador del PROSIC comentó lo siguiente:

El Poder Ejecutivo de aquel momento no quiso abrir otro frente de controversia pública con los medios de información tradicionales. Dentro de un concepto amplio de ordenamiento y cobro por un bien finito -como lo es el espectro radioeléctrico- no hay razón para que no esté cubierto por una normativa más actual.

Por último, el señor Glenn Fallas Fallas, Director de Calidad y Espectro de SUTEL, adujo que –definitivamente es un aspecto político, de hecho el cobro del canon se basa en una ley de 1954 (...) un sector con mucho peso y poder de decisión”.

Sin duda alguna, la consagración del artículo No. 29 en la LGT, es la manifestación de los intereses particulares sobre el bienestar general, no existe ningún fundamento técnico, para excluir los servicios de radio y televisión de la LGT; incluso a nivel internacional, países como Argentina, Uruguay, Ecuador y México con la emisión de nuevas leyes, han regulado las telecomunicaciones en general, sin excluir la radiodifusión.

Discordancia: rentabilidad e impuesto de radiodifusión

El artículo 18 de la Ley de Radio, establece que los concesionarios de frecuencias deberán pagar un impuesto anual de radiodifusión, el cual oscila según el tipo de frecuencias que se trate, entre ¢100,00 y ¢ 3000,00. Ese monto fue establecido en 1954, sin embargo, sesenta años después, dichas tarifas siguen vigentes, pues el Estado nunca las ha actualizado.

Por esa razón, es recurrente la crítica al referido impuesto, situación que recientemente fue alertada por la CGR, mediante informe DFOE-IFR-IF-06-2012 al señalar la desproporción que existe entre esas tarifas y los beneficios que obtienen los concesionarios de esas frecuencias. Lo anterior se evidencia en la considerable diferencia entre los montos pagados por el uso de segmentos para radiodifusión televisiva, y los ingresos obtenidos por sus respectivos concesionarios.

La Contraloría señaló, que un canal de televisión requerirá pagar por concepto del impuesto anual de radiodifusión únicamente la suma de ¢620.000,00 anuales (lo que equivale a ¢2.480.000,00 por un periodo de 4 años), suma que resulta insignificante si se toma en cuenta que considerando solamente los clientes referidos a partidos políticos del ciclo electoral 2006-2010, los canales de televisión tuvieron ingresos por la suma de ¢4.100.776.960,00²⁵ (cuatro mil cien millones, setecientos setenta y seis mil novecientos sesenta colones), suma que evidentemente representa tan solo una parte de los ingresos totales recibidos por las televisoras si se toma en consideración su cartera total de clientes.

Cuadro No. 11 Detalle de los gastos presentados por los partidos políticos ante el Tribunal Supremo de Elecciones en las cuentas de radio y televisión, correspondiente al ciclo electoral 2006-2010 (en colones)

Cuenta	Detalle	Gastos certificados por el CPA	Monto revisado por el DFPP	Monto total de los gastos no objetados	Monto total de gastos objetados
91-0200	Radio	¢1.284.129.078	¢1.336.691.755	¢1.193.566.468	¢143.325.287
91-0201	Servicios de grabación para la difusión de radio	¢48.743.583	¢50.638.583	¢30.697.048	¢19.941.535
91-0300	Televisión	¢4.100.776.960	¢4.093.249.130	¢3.230.066.944	¢863.182.186
91-0301	Servicios de audio y video para cortos de televisión	¢340.872.873	¢341.726.049	¢328.072.124	¢13.653.925

Fuente: Contraloría General de la República, 2012.

Por tal motivo, la Contraloría General le dispuso al Ministro rector del Sector Telecomunicaciones, la elaboración de un proyecto de ley orientado a la actualización de las tarifas vigentes del impuesto anual de radiodifusión, proyecto que fue presentado a la Asamblea Legislativa bajo el expediente 18.841; sin embargo, de forma sorprendente la

²⁵ Recursos que además salen de las arcas del Estado por concepto de Deuda Política.

Presidencia de la República el 9 de agosto de 2013, solicitó el retiro del mismo de la corriente legislativa, evidenciando poca voluntad política para corregir lo que, a todas luces es una vergüenza administrativa.

Es inaceptable que el Estado como garante del espectro radioeléctrico, destine recursos en periodo electoral (deuda política²⁶) a los partidos políticos para que estos sufraguen su propaganda en medios como la radio y televisión, cuando lo apropiado sería que los concesionarios de estos servicios cedan espacios y cuotas de programación gratuita a la difusión de propaganda en tiempos de campaña electoral, dado que hacen uso de un bien propiedad del Estado.

3.1.4.2 Concesiones para servicios de telecomunicaciones

Tal y como se explicó en el Capítulo I, las telecomunicaciones en sus inicios, eran concebidas como un monopolio natural, generalmente explotadas por un ente del Estado, situación que varió con los procesos de globalización, en donde se dio la apertura de este sector y en consecuencia se dio paso a la competencia.

Como se explicó, las telecomunicaciones son posibles gracias al uso del espectro radioeléctrico, siendo este un recurso propiedad del Estado, y que según la Constitución Política de Costa Rica solo puede ser explotado por la Administración Pública o por particulares de acuerdo con la ley o mediante el otorgamiento de una concesión.

²⁶ De acuerdo con información suministrada por el Tribunal Supremo de Elecciones, para la campaña 2010, el monto desembolsado por el Estado a las distintas agrupaciones políticas por concepto de deuda política ascendió a ¢14.095,9 millones

Fue así que en Costa Rica, la participación del ICE en el campo de las telecomunicaciones, se consolidó mediante la Ley No. 3226, del 28 de octubre de 1963, que le confirió la responsabilidad de promover el establecimiento, la mejora, la extensión y la operación de los servicios de comunicaciones: telefónicas, telegráficas, radiotelegráficas y radiotelefónicas, para lo cual tendría pleno derecho sobre la concesión correspondiente, por tiempo indefinido. Además, en el año de 1964 y mediante Ley No. 3293, se autorizó al ICE y RACSA para operar y explotar servicios de telecomunicaciones, siendo estos entes públicos los únicos que podían brindar este tipo de servicios disponibles al público.

Esta situación perduró con el paso de los años, no sin antes experimentar intentos fallidos que buscaban la apertura del sector y con ello el ingreso de nuevos operadores como lo fue en su oportunidad el caso Millicom o el denominado combo del ICE. (Ver Capítulo I)

Con la firma del CAFTA-DR en el año 2007, el país dio fin al monopolio de las telecomunicaciones para permitir que otras empresas compitieran con el ICE y RACSA; lo anterior se plasmó con la publicación de la LGT en el año 2008. Esta Ley da por acabado el monopolio que mantenía hasta ese momento el grupo ICE y define la plataforma legal que da pie a la competencia en el mercado de las telecomunicaciones.

En relación con lo anterior y con la finalidad de disponer del espectro radioeléctrico que facilitara la entrada de nuevos operadores de telefonía móvil, el MINAET en junio de 2009, solicitó al ICE devolver las frecuencias indispensables para iniciar el proceso de apertura de las telecomunicaciones celulares; para ello, el Gobierno le propone al ICE la suscripción de

un acuerdo mutuo²⁷ para la extinción parcial de concesiones para el uso del espectro radioeléctrico.

Una vez que el ICE devolvió al Estado una parte de sus frecuencias, el Poder Ejecutivo dio inicio a los procedimientos requeridos para darlas en concesión, siguiendo las reglas estipuladas en la LGT y así permitir la entrada de nuevos operadores que compitieran con el ICE en el sector telecomunicaciones.

Es menester indicar que este proceso concluyó en enero de 2011, con el acto de adjudicación de la Licitación Pública No. 2010LI-000001-SUTEL²⁸, por este concepto, el país recibió 170 millones de dólares de EUA, los cuales se destinaron al FONATEL, para atender los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad.

Sobre las Adecuaciones de Títulos Habilitantes

Este nuevo hito en la historia de las telecomunicaciones, impuso un importante reto al país en cuanto al ordenamiento espectral, además, nace la SUTEL y la Rectoría del Sector Telecomunicaciones, y con ello desaparece la Oficina de Control Nacional de Radio.

La LGT, en su Transitorio IV, estableció que la SUTEL debía solicitar a todos los concesionarios de frecuencias, la presentación de un informe sobre el uso que se le estaban dando a las frecuencias otorgadas en cada caso. Producto de lo anterior, el 15 de mayo de

²⁷ El MINAE y el ICE suscriben el acuerdo el 18 diciembre del 2009.

²⁸ Concesión para el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de telefonía móviles a favor de las empresas multinacionales Claro y Movistar.

2009 la SUTEL emitió el Informe técnico sobre el uso y asignación del espectro radioeléctrico en Costa Rica, en el cual determinó siguiente:

El análisis y valoración de estos informes ha brindado a la SUTEL una visión clara del escenario actual del espectro en Costa Rica. La SUTEL ha logrado determinar que en muchos casos, el uso y la explotación de las frecuencias del espectro no se ajustan al Plan Nacional de Atribución de Frecuencias vigente, y existe una evidente concentración de las frecuencias más rentables para la provisión de servicios de telecomunicaciones en unos pocos concesionarios. Aunado a ello, los plazos de vigencia de muchos contratos de concesión se encuentran expirados sin que el concesionario haya gestionado su renovación, existe gran cantidad de procesos sin completarse lo que implica la inexistencia del contrato de concesión que faculte la explotación legal de las bandas. (SUTEL, 2009, p. 9)

En cuanto al uso del espectro asignado al ICE como operador incumbente la SUTEL en esa oportunidad señaló lo siguiente:

....evidencia una clara concentración del espectro comercial para servicios de telecomunicaciones móviles asignado al operador incumbente (más de un 78% de la totalidad del ancho de banda disponible para telecomunicaciones móviles), situación que evidencia una concentración importante así como un uso ineficiente del espectro comercial (...) que

además limita notablemente el ingreso ordenado de nuevos operadores en un contexto de apertura del mercado. Con respecto a esta situación, la recomendación técnica consiste en asignar solamente el ancho de banda necesario al operador incumbente según los estándares internacionales para garantizar la entrada de nuevos competidores y asegurar un uso compartido, equitativo y eficiente del espectro radioeléctrico. (SUTEL, 2009, p. 42)

En línea con lo anterior, debe indicarse que la LGT, con el fin de lograr un ordenamiento del espectro, le impuso al Poder Ejecutivo el deber de analizar y confrontar las concesiones otorgadas bajo el régimen anterior con la nueva legislación y a partir de ahí determinar si los concesionarios pueden mantener las frecuencias que originalmente se les concesionó, así como los servicios que pueden prestar, dicho trámite se le denominó Adecuación de Títulos Habilitantes. En este trámite de adecuación, de darse el caso de que un concesionario utilice las frecuencias de una forma contraria a derecho, el Estado tenía el deber de recuperarlas.

Al amparo de esa disposición legal, la SUTEL le recomienda a la rectoría de Telecomunicaciones (en ese tiempo el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones MINAET) una serie de acciones tendentes a solventar la problemática descrita en el Informe técnico sobre el uso y asignación del espectro radioeléctrico en Costa Rica elaborado por esa Superintendencia.

Sobre este punto, la CGR, señaló en su informe DFOE-IFR-IF-6-2013 del año 2012, que no obstante la existencia del “Informe técnico sobre el uso y asignación del espectro radioeléctrico en Costa Rica” de la SUTEL, el Poder Ejecutivo no ha cumplido con la obligación establecida de realizar el trámite de adecuación para todos los casos que corresponda y en algunas de las adecuaciones realizadas a distintos concesionarios, no se ajustó a las recomendaciones aportadas por la SUTEL, incluso, algunas de ellas se resolvieron sin contar con un dictamen del ente regulador.

Agrega la Contraloría que la situación anterior evidencia que, no obstante la obligación establecida para el MINAET respecto al trámite de adecuación de títulos habilitantes y 3 años desde que la SUTEL emitiera el referido informe técnico, dicho mandato continúa sin ser debidamente atendido y sin que se adviertan, por parte de ese Ministerio, acciones efectivas y debidamente coordinadas con la SUTEL, orientadas a lograr su cumplimiento oportuno, máxime considerando la implicación que tiene su retraso en la adecuada gestión del espectro, así como la responsabilidad que le confiere al rector del Sector Telecomunicaciones.

Al respecto, la SUTEL considera que muchas de las adecuaciones realizadas por el Poder Ejecutivo han consistido en un abuso de lo establecido en la LGT (Contraloría General de la República, 2012, p 33), pues ha permitido que concesionarios de servicios privados brinden servicios de telecomunicaciones disponibles al público sin seguir el respectivo procedimiento de concurso público. Esta situación es sumamente agravante pues se permite a terceros explotar y lucrar comercialmente frecuencias del espectro radioeléctrico sin

pagar un solo colón al Estado Costarricense por concepto de la respectiva concesión, lo cual repercute directamente en la gestión del FONATEL, pues se deja de percibir recursos económicos para atender los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad.

PNAF y la asignación de Espectro.

La entrada en vigencia de la LGT, impuso la necesidad de que el país contará con un PNAF, el cual designa las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico según su uso, tomando para ello en consideración las recomendaciones de la UIT y la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL). Su dictado corresponde al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, en conjunto con la Presidencia de la República.

Fue así que mediante Decreto Ejecutivo No. 35257-MINAET del 29 de mayo de 2009, se publica el referido PNAF, definido como un instrumento que permite la regulación nacional de manera óptima, racional, económica y eficiente del espectro radioeléctrico nacional, para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades de frecuencias que se requieren, tanto para el desarrollo de las actuales redes de telecomunicaciones, como para responder eficientemente a la demanda de segmentos de frecuencias para las redes que hagan uso del espectro radioeléctrico.

La SUTEL es del criterio que este PNAF presenta limitaciones y necesidades de ajustes, como es el establecimiento de fechas para la migración de concesionarios, así como el empleo de definiciones más exactas de diferentes términos. Agrega que en muchos casos el uso y la explotación de las frecuencias del espectro no se ajustan al PNAF vigente

Por las razones anteriormente expuestas, la Contraloría General en dos ocasiones le ordenó al Ministro Rector implementar reformas al PNAF.

Llama la atención que ni en el PNAF, ni en ningún otro instrumento de política pública se definen fechas posibles para una eventual subasta de espectro, que le permita a los diferentes operadores planificar sus inversiones futuras, y al Estado garantizar con cierto grado de certeza los recursos económicos que percibirá producto de dichas subastas.

Siendo el espectro un recurso de alto valor económico y estratégico para el desarrollo socioeconómico del país, resulta cuestionable que ni en el PNAF ni en ningún otro instrumento de Política Pública del Poder Ejecutivo, se oficialice un Cronograma de Asignación de Espectro (CAE), a sabiendas de las necesidades insatisfechas que han manifestado recurrentemente los operadores de telecomunicaciones en cuanto a la disposición de este recurso, así como los beneficios que podrían derivarse para el Estado de una adecuada planificación que permita establecer posibles fechas de subasta.

Si bien el PNAF es definido como un instrumento para utilizar de forma eficiente el espectro en procura de satisfacer las necesidades actuales y futuras de este recurso, lo cierto es que no existe un alineamiento claro entre este instrumento y las acciones del Poder Ejecutivo, pues como se mencionó, existen debilidades en la definición de fechas para posibles subastas de espectro y fechas para la migración de concesionarios. En la actualidad existen usos de bandas de espectro por parte de concesionarios que son contrarios al PNAF,

lo cual deriva en un uso ineficiente del espectro de acuerdo a lo establecido en el artículo 11 del referido PNAF que señala lo siguiente:

Artículo 11. Uso eficiente

(...)Se considerará un uso eficiente del radioespectro, cuando se cumpla con los siguientes lineamientos básicos:

Que las frecuencias sean utilizadas de acuerdo con la atribución de la banda de frecuencias que se especifica en el presente PNAF.

Sin duda, un instrumento como el PNAF es de suma importancia para una adecuada regulación del espectro, empero, su efecto práctico no será posible hasta en tanto no se realicen los ajustes necesarios y se corrijan aquellos casos en que se operan frecuencias radioeléctricas de forma contraria a dicha norma.

Inseguridad jurídica

La situación comentada sobre las debilidades en la gestión del espectro radioeléctrico, ha despertado importantes inquietudes de los participantes del Sector Telecomunicaciones.

Así se desprende de una consulta del diario semanal el Financiero a cámaras empresariales y compañías telefónicas, titulado –Sector empresarial clama por una política clara de manejo del espectro radioeléctrico” en el que se indica que la definición de una política clara para la administración y manejo del espectro radioeléctrico es prioridad para el sector

privado, en la agenda del sector de telecomunicaciones. Señalan además por parte de las compañías telefónicas que "mientras los operadores entrantes aportamos \$170 millones para ingresar al mercado móvil, existen otros operadores que no han pagado ningún tipo de contra prestación [Sic] al Estado por el acceso a sus frecuencias, no tienen obligaciones de cobertura, no pasaron por concursos públicos y se encuentran operando servicios móviles sustitutos de los nuestros, violando la ley y normativas vigentes" (El Financiero, 2013)

El presidente de la Cámara de Infocomunicación y Tecnología, comentó que el problema de las adecuaciones (de títulos habilitantes) está provocando inseguridad jurídica en el país, así como los atrasos en el ordenamiento del espectro radioeléctrico, que la Contraloría General de la República había ordenado.

Incluso, esta situación motivó a que compañías de telefonía móvil y cámaras empresariales que representan el sector, acudieran al Ministerio de Comercio Exterior en procura de buscar alternativas para mejorar el clima de negocios del sector de telecomunicaciones y reglas equitativas. (El Financiero, 2013).

El señor Glenn Fallas (Director de Calidad y Espectro de la SUTEL) es del criterio de que la incertidumbre respecto al momento en que se realicen nuevas subastas de espectro es lo que podría despertar la inseguridad de los operadores de telecomunicaciones, dado que la cartera de clientes ha aumentado, por tanto tienen que crecer para la ampliación de sus redes, aspecto que el país debe planificar e informar no solo a los operadores actuales, sino a eventuales inversionistas. Señala que ~~la~~ idea de un proceso concursal y quizás una

subasta de espectro, es que la entidad que atesore mejor el espectro, es el que gana, porque es el que va a pagar más por el espectro, entonces esos principios se deberían de respetar y es algo que hay que ir trabajando para que efectivamente la competencia sea menos discriminatoria”.

CAFTA-DR y sus principios regulatorios en materia de Telecomunicaciones

El texto del CAFTA-DR, en su Anexo 13 denominado “Compromisos Específicos de Costa Rica en Materia de Servicios de Telecomunicaciones” establece los principios regulatorios que deberá atender el país, dentro de los cuales, destaca un principio relacionado con el uso eficiente y la transparencia en la gestión del espectro:

Asignación y Utilización de Recursos Escasos:

Costa Rica asegurará que los procedimientos para la asignación y utilización de recursos escasos, incluyendo frecuencias, números y los derechos de vía, sean administrados de manera objetiva, oportuna, transparente y no discriminatoria, por una autoridad doméstica competente.

La República de Costa Rica emitirá licencias directamente a los proveedores del servicio para el uso del espectro, de conformidad con el artículo 121, inciso 14 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

Resulta alarmante que las debilidades expuestas a lo largo del presente análisis en cuanto a la política desarrollada por el país en materia de control, administración y regulación del espectro radioeléctrico, tales como la evidente concentración de frecuencias en pocos concesionarios para la provisión de servicios de telecomunicaciones, así como el uso y explotación de frecuencias de espectro al margen del PNAF, inconsistencias en los trámites de adecuación de títulos habilitantes, contravienen los compromisos y principios asumidos por el país en el CAFTA-DR en materia de telecomunicaciones, generando una importante inseguridad jurídica para los demás operadores de este sector y los potenciales inversionistas.

A modo de conclusión, se colige que el Estado costarricense no ha administrado de manera objetiva, oportuna, transparente y no discriminatoria la asignación y el uso del espectro radioeléctrico, con lo cual se expone a un eventual arbitraje internacional por incumplimiento de los compromisos establecidos en el CAFTA-DR en materia de telecomunicaciones.

3.1.5 Conclusiones preliminares.

- Durante más de 50 años, la administración del espectro radioeléctrico en Costa Rica se manejó de una forma ineficiente, con una inadecuada gestión por parte de la antigua oficina de Control Nacional de Radio, que permitió en contra de los mismos preceptos constitucionales, usos ilegales de frecuencias radioeléctricas.
- El Estado ha permitido, que grandes empresarios, recauden enormes ganancias

económicas, sin una contraprestación, justa y equitativa, por el uso que hacen de éste bien demanial para explotar servicios de radiodifusión.

- Con la apertura del sector telecomunicaciones este problema se hace notorio, se evidencian los problemas arrastrados durante décadas, en el que el espectro se gestionó de una manera inaceptable, al punto de que los grupos económicos propietarios de frecuencias de radio y televisión, condicionaron tanto a Poder Ejecutivo como a la Asamblea Legislativa, su apoyo al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, a cambio de que se les excluyera del ámbito de aplicación de la nueva LGT, remitiéndolos a una ley completamente obsoleta y desactualizada, como lo es la ley de Radio.

- En lo que respecta al espectro utilizado para la operación y explotación de servicios de telecomunicaciones, existe una importante concentración de frecuencias y se evidencian trámites de adecuación de concesiones contrarios a la Ley y un PNAF que requiere ajustes.

- Resulta cuestionable que ni en el PNAF ni en ningún otro instrumento de Política Pública el Poder Ejecutivo oficialice un Cronograma de Asignación de Espectro (CAE), a sabiendas de las necesidades insatisfechas que han manifestado los operadores de telecomunicaciones en cuanto a la disposición de este recurso, así como los beneficios que podrían derivarse para el Estado de una adecuada planificación que permita establecer posibles fechas de subasta.

- El Estado carece de una política de espectro objetiva, transparente y oportuna, que garantice un uso eficiente de este bien de dominio público y que depare en beneficios importantes para el desarrollo socioeconómico del país.
- La situación comentada sobre las debilidades en la gestión del espectro radioeléctrico, ha despertado importantes inquietudes de los representantes y actores del Sector Telecomunicaciones, generando inseguridad jurídica.
- Por lo anterior, el Estado costarricense se expone a un eventual arbitraje internacional por incumplimiento de los compromisos establecidos en el CAFTA-DR en materia de telecomunicaciones, al no administrar de manera objetiva, oportuna, transparente y no discriminatoria, la asignación y el uso del espectro radioeléctrico.

3.2- INTERCONEXIÓN

3.2.1 Definición de la Interconexión

En primera instancia, una definición amplia y comprensible del concepto de interconexión la aporta Herguera (citado en Castro, 2011, p. 157), al indicar que la interconexión es la puesta a disposición de la red propia de un operador histórico a los rivales o entrantes en el mercado, para que éstos puedan completar los servicios de telecomunicación que ofrecerán.

La UIT (2007) define la interconexión como los arreglos comerciales y técnicos bajo los cuales los proveedores de servicio conectan sus equipos, redes y servicios para permitir a los consumidores acceder a servicios y redes de otros prestadores de servicios. (p. 15)

En el capítulo XIII del CAFTA-DR, se define la interconexión como “el enlace con proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones con el objeto de permitir a los usuarios de un proveedor, comunicarse con los usuarios de otros proveedores y acceder a los servicios suministrados por otro proveedor”.

De igual manera, en cuanto a la normativa específica para el caso de Costa Rica, la LGT establece que el acceso es la “puesta a disposición de terceros por parte de un operador de redes públicas o proveedor de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, de sus instalaciones o servicios con fines de prestación de servicios por parte de terceros”.

Mientras que la interconexión se define como la “conexión física o lógica de redes públicas de telecomunicaciones utilizadas por un mismo operador o proveedor u otros distintos, de manera que sus usuarios puedan comunicarse con los usuarios de otros o sus propios usuarios, o acceder a los servicios prestados por otros operadores o proveedores.”

Por su parte, el Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones (RAI), en lo que interesa, define que el acuerdo de interconexión es un “...acuerdo entre los operadores o proveedores que se interconectan”. Se trata de un contrato en el que se estipulan las obligaciones y responsabilidades de cada uno de los operadores o proveedores interconectados...”.

3.2.2 Importancia de la Interconexión

En la mayoría de países de América Latina y el Caribe, el régimen de monopolio de las telecomunicaciones se mantuvo hasta comienzos de la década de los noventa; este escenario deja en evidencia que la interconexión no era un aspecto clave, dado que en estos países el operador era único, sobre todo en lo que al servicio de telefonía de larga distancia se refería.

Salvo algunos casos particulares, no existía competencia en la prestación de servicios de telecomunicaciones, los cuales, bajo el concepto clásico de servicio público, eran suministrados por el Estado (Asociación Colombiana de Ingenieros, s.f, p. 6), situación que claramente caracteriza el caso costarricense, en el que el monopolio de las telecomunicaciones estaba hasta hace algún tiempo, en poder del Grupo ICE.

Con la apertura del mercado de las telecomunicaciones, tanto los operadores entrantes como los existentes, tendrán como meta acceder al mayor número posible de usuarios para desarrollar su negocio, y de esta manera ofrecer mayores facilidades al consumidor.

Es por lo anterior, que la interconexión adquiere importancia al constituirse en un instrumento que facilita la competencia en las telecomunicaciones, logrando ofrecer en el mercado una amplia gama de posibilidades para la satisfacción del usuario. (Comisión Interamericana de Telecomunicaciones, 2004, parra. 2).

La interconexión fomenta la competencia, lo cual incrementa los beneficios a los usuarios; por ejemplo, reduce los costos del servicio, amplía la penetración en cuanto a cobertura y propicia mejoras en la calidad de los servicios prestados. Para lograr este conjunto de beneficios, los operadores deben contar con el acceso a todos los clientes, aun cuando estos se encuentren en las redes de las empresas competentes.

En ese orden de pensamiento, Laffont y Tirole (citado en Castro, 2011, p. 157), indican que una política de interconexión inteligente es la clave para el desarrollo de la competencia en la industria de las telecomunicaciones, pues según estos autores, la estructura y nivel de interconexión tiene importantes implicaciones sobre las decisiones de inversión de los operadores, sobre los precios y el valor agregado de los servicios que reciben los consumidores. Esto debido, a que inicialmente los nuevos entrantes necesitan acceder a la red del operador establecido para terminar y cursar sus llamadas, razón por la cual es necesario imponer al operador histórico la obligatoriedad de dar interconexión/ acceso a cualquier rival que se lo solicite.

Con respecto a la incidencia de la interconexión de cara a los consumidores finales, la misma tiene un efecto importante, tal y como lo indica Martín Peitz de la Universidad de Frankfurt, al señalar que las redes deben de interconectarse para que los consumidores puedan hacer llamadas a otros consumidores que están abonados a un operador diferente. Por tanto, la política reguladora se preocupa de la interconexión porque su ausencia tiene serios efectos sobre el usuario. (Peitz, 2001, p. 95-103).

El artículo 59 de la LGT, es claro al definir la finalidad del acceso e interconexión en procura de la eficiencia, la competencia efectiva, la optimización del uso de los recursos escasos y un mayor beneficio para los usuarios; dicho norte está estrictamente relacionado con los principios que rigen al Sector de Telecomunicaciones.

3.2.3 La apertura del Sector de Telecomunicaciones

Las medidas liberatorias generalmente le atribuyen potestades al Estado para regular las actividades desarrolladas por las organizaciones, tanto de derecho público como privado, justificando con ello, el interés público que priva cuando existen fallas del mercado.

Las decisiones tomadas por los gobiernos para mantener los monopolios naturales, se justificaron en los elevados costos económicos en los que tenían que incurrir las organizaciones para desarrollar las actividades.

Según Klein, la problemática vivida en este sector, respondía a que los costos sobrepasaban los ingresos de la empresa prestataria de los servicios, convirtiéndose en un factor que retrasaba el desarrollo de infraestructura, se limitaba la penetración, los servicios eran reducidos, entre otros problemas que afectaban la universalización de las telecomunicaciones.

Esta problemática no solo se vivió en este sector, por ejemplo, cuando se ejecutaban las políticas públicas en salud, educación, etc., dichas actividades presentaban costos que no podían recuperarse en el corto plazo; la diferencia radicaba en que para estos temas, se

recibían recursos presupuestarios por parte del Estado con el objetivo de hacerle frente a esa situación.

Para aminorar la problemática de financiamiento que aquejaba al sector de telecomunicaciones, los gobiernos decidieron fijar las tarifas de los servicios que se ofrecían a la sociedad, y así disminuir los costos que se generaban al planificar, desarrollar y ofrecer los servicios de este sector.

La única limitante encontrada en la fijación de los precios fue que no respondía a los costos de los servicios, generando con ello un déficit entre los ingresos obtenidos de la prestación de los servicios y los gastos asociados a ellos.

En respuesta a esta problemática, los países de América Latina y el Caribe tuvieron que realizar esfuerzos para valorar la presencia de nuevas empresas prestadoras de servicios de telecomunicaciones, ocasionando con ello, la competencia y apertura del sector.

A nivel internacional, la primera experiencia en realizar la apertura de las telecomunicaciones tuvo lugar en los Estados Unidos de América, en los años ochenta, seguidamente de Europa. A finales de los años noventa la mayoría de países de América Latina y el Caribe habían pasado a competir en el sector de telecomunicaciones. (Klein, 2007).

En Costa Rica, tal y como se ha mencionado en diferentes oportunidades en este documento, la necesidad de liberalizar el sector de telecomunicaciones se plasmó con la

firma del CAFTA-DR en el 2007; dicho Tratado trajo consigo la modificación y creación de legislación, para adecuar las instituciones públicas a un proceso gradual de competencia.

Los beneficios y obstáculos de la apertura de las telecomunicaciones, se detallan a continuación:

El caso estadounidense tuvo sus particularidades, al ser un proceso que se desarrolló desde un inicio con proveedores de servicios privados, los mismos tuvieron que afrontar las instancias judiciales para eliminar prácticas monopolísticas de la empresa que tenía mayor poder de mercado. Con la decisión tomada por los juzgados se liberalizó el sector dominado por la empresa ATT (Grupo Bell) y se logró fomentar y fortalecer la competencia en los diferentes servicios de telecomunicaciones.

Asimismo, el caso europeo a pesar de que la universalización de los servicios de telecomunicaciones y el control de la inflación, fueron dos aspectos importantes en el proceso de liberalización, hasta la fecha la literatura no los ha considerado como beneficios del proceso de apertura. En este continente, el proceso de liberalización promovió nuevas plataformas tecnológicas y la entrada de la competencia al mercado de las telecomunicaciones y se vio retrasado en algunos países, por procesos geopolíticos y por insuficientes recursos por parte del Estado para asumir las inversiones en este sector.

Por último, es importante referirse al caso costarricense, donde la iniciativa de liberalización surge como una estrategia para diversificar los servicios en el ámbito de las telecomunicaciones. La SUTEL en el 2013, publicó un informe sobre las estadísticas del

Sector Telecomunicaciones en el periodo 2010 – 2012, donde se puede apreciar el incremento en la penetración de servicio de telefonía móvil en un 116% y el crecimiento en el ingreso generado con la entrada de los nuevos operadores. Como deficiencias, se pueden destacar, el atraso en la ejecución de los proyectos de servicio y acceso universal, la larga espera en la liberalización de este sector y el desarrollo de un proceso de apertura en un sector con poca experiencia en el tema.

3.2.4 La importancia de la regulación de las telecomunicaciones

A lo largo de la historia, el tema de la regulación de los servicios públicos ha sido ampliamente discutido, es así que dentro de los argumentos que justifican la regulación, radica en la importancia y el interés público de la actividad. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1999)

En relación con lo anterior, las instituciones prestatarias de servicios públicos (sean públicas o privadas), están sujetos al control público en pro del bienestar general; este control adquiere mayor importancia si se observan los objetivos por los cuales fueron creados esos servicios.

Para el caso concreto del mercado de las telecomunicaciones, la teoría indica que la regulación estará siempre presente al menos en algunos de sus segmentos²⁹, ya sea por la

²⁹ Por ejemplo el derecho al acceso a un servicio de telecomunicaciones disponible al público que se presta en cada domicilio, con una calidad determinada y a un precio razonable y asequible para todos los usuarios, con independencia de su localización geográfica y condición socioeconómica, de acuerdo con lo establecido en el PNDT, (LGT)

importancia social del sector o por las limitaciones técnicas u otros factores que inciden en él, un ejemplo de lo anterior, son las diferencias prevalecientes entre empresas y usuarios, o bien, la complejidad de la creación de un mercado abierto y transparente. (Monge, 2011)

La Organización Mundial del Comercio (citado en Klein, 2007, p. 6), indica que la presencia del regulador es necesaria para asegurar la competencia, así como para administrar los recursos escasos³⁰. Este autor indica, que en un mercado en competencia el ente regulador debe establecer las normas de interconexión, o bien, obligar a las instituciones a que se acojan a ella, ya sea mediante el acuerdo entre las partes o bien, con la posibilidad de apelar ante el ente regulador.

Según Peitz, la política reguladora se centra, por un lado, en ~~la~~ posibilidad de que los operadores puedan acceder a las redes de sus competidores y por otro lado se centra en restringir las prácticas empresariales de la empresa establecida, para evitar que dificulte la entrada de una manera considerada anticompetitiva” (Peitz, 2001, p. 95)

En Costa Rica, el ente regulador debe velar para que los actores tanto públicos como privados, compitan lealmente en beneficio de los consumidores, es así que la legislación crea nuevos objetivos y principios, como por ejemplo la transparencia y la no discriminación para lograr ese objetivo.

³⁰ Los recursos escasos en el sector de telecomunicaciones, son como por ejemplo el espectro radioeléctrico, los derechos de paso, las servidumbres, etc.).

Con la llegada de la competencia, la regulación en las tarifas se mantiene hasta tanto exista un actor con poder de mercado³¹; en el caso de Costa Rica, uno de los retos a largo plazo es que las tarifas van a regularse hasta que deje de predominar en la prestación de servicios de telecomunicaciones un operador (actualmente el ICE), una vez finalizado este proceso, entra el mercado en juego en la definición de los precios.

Según Calzada y Trillas (citado en Klein, 2007, p. 7), cuando existe un mercado en competencia, la política regulatoria debe asegurar que los precios se ajusten a los costos, asimismo debe incentivar a las empresas (tanto entrantes como dominante) a disminuir sus erogaciones, sin perjudicar la calidad de los servicios. Otro objetivo es vigilar la prestación universal de los servicios de telecomunicaciones (al menos los básicos), así como eliminar las barreras de entrada, propiciando la igualdad de oportunidades para los operadores y aumentando la variedad de servicios para los consumidores.

Según Baltra, la regulación de los mercados debería guiar o replicar lo que ocurriría en un mercado bajo condiciones de competencia perfecta, pero dicha práctica también presenta fallas. En muchas ocasiones, no es recomendable regular el mercado ya que pueden producir costos en su ejecución, como por ejemplo, los precios regulados pueden desviarse de los costos del servicio y transferir rentas a grupos no deseados.

Siguiendo la tesis de este autor, indica que la competencia perfecta en un mercado se cumple cuando suceden dos eventos, el primero de ellos es lograr la reducción de los costos

³¹ Artículo 50 de la Ley General de Telecomunicaciones No. 8642.

de producción de las empresas y el segundo se refiere a producir los bienes y servicios en la calidad y cantidad que los usuarios los valoran, lo cual difícilmente pueda encontrarse en un mercado en funcionamiento.

El mercado de las Telecomunicaciones de Costa Rica, ha funcionado en condiciones de competencia imperfecta, tanto cuando se encontraba en monopolio como el que prevalece en la actualidad.

En un escenario ideal, la regulación del mercado debe darse cuando se espera que los beneficios en el mercado sean mayores a los costos que genera tal intervención. Normalmente, los países deciden regular el mercado para mejorar la asignación de los recursos. Una de las prácticas regulatorias en el mercado de telecomunicaciones, se da a nivel tarifario, donde se utilizan diferentes metodologías para su definición, las mismas serán descritas más adelante. (Baltra, 2008)

Armstrong (citado en IRH, 2007, p.12), manifiesta que las decisiones tomadas por el regulador tienen efectos directos en el comportamiento y evolución de la competencia. En ese orden de pensamiento, señala dos problemas que se pueden derivar de las políticas regulatorias, como lo son la entrada insuficiente y entrada ineficiente, las cuales se explican a continuación:

La entrada insuficiente... se genera cuando el regulador aplica políticas que favorecen a los incumbentes para coadyuvar el financiamiento de obligaciones de servicio en áreas no rentables, para preparar al

incumbente a enfrentar la competencia o para generar excedentes a ser utilizados en futuras inversiones. Entre estas políticas destacan: el otorgamiento de zonas exclusivas para la operación del incumbente, o el establecimiento de limitaciones a la entrada de competencia por encima de algún nivel predefinido

La entrada ineficiente ocurre cuando las políticas incentivan a los entrantes a concentrar sus operaciones exclusivamente en los segmentos más rentables del mercado, generando un desceme que eventualmente pone en riesgo la atención de los segmentos menos rentables. La tarificación de empresas reguladas a través de precios que reflejan el promedio de sus costos en cada zona de operación junto a la flexibilidad tarifaria de las entrantes, las restricciones a la discriminación de precios de acuerdo al perfil de consumo de los clientes y la fijación de tarifas que no reflejan los verdaderos costos son algunos de los aspectos que determinan la entrada ineficiente. (Armstrong, 2000)

Por lo expuesto anteriormente, se evidencia que la función regulatoria influye en forma directa sobre la apertura del sector de telecomunicaciones. Dependiendo de la labor que desempeñe, podría hacer que la decisión de abrir el mercado haya sido o no una buena estrategia, pues si el regulador realiza sus funciones sin tener presente a los consumidores, podría estar actuando en beneficio de terceras partes.

3.2.5 El proceso de Interconexión

La cooperación entre los diferentes proveedores de servicios de telefonía, es la característica principal que debe prevalecer para lograr la interconexión de redes, debido a que estos actores deben establecer escenarios económicos y técnicos para ello.

Comúnmente la normativa referente al proceso de interconexión, posibilita que dichos escenarios sean definidos libremente por los proveedores, ocasionando en muchos casos, desventajas para los operadores entrantes cuando intentan constituir acuerdos con los operadores importantes, debido a que estos últimos, no posibilitan interconectar su infraestructura recíprocamente y a un precio asequible.

De acuerdo con el artículo 73 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos No. 7593, le corresponde al Consejo de la SUTEL imponer la obligación a los operadores y proveedores de brindar libre acceso a las redes y a los servicios que en éstas se presten, de manera oportuna, en condiciones no discriminatorias, transparentes y razonables.

De acuerdo con lo expuesto por Alexis Milo, Comisionado de la COFETEL³², en la labor de regular los precios de la interconexión deben considerarse dos aspectos primordiales para incentivar la sana competencia y desarrollar el mercado de las telecomunicaciones.

³² La Comisión Federal de Telecomunicaciones es el Órgano Regulador de México

El primer aspecto que debe prevalecer en los precios de interconexión, es que deben posibilitar que los nuevos proveedores en el mercado, puedan competir con el operador incumbente. La segunda característica se relaciona con establecer precios que permitan a los entrantes a recuperar los costos en los que incurren en la prestación de servicios y generar ingresos que estimulen la inversión y expansión de sus redes.

A nivel internacional, los entes reguladores han buscado el equilibrio en el establecimiento de los precios de interconexión, fijándolos de acuerdo con los costos de proveer los servicios. Esta situación presenta dificultades al momento de identificar y detallar los costos, debido a que las telecomunicaciones generan beneficios y reducen sus costos cuando existe expansión de sus redes; por ende, al inicio de la apertura, cuando existe predominio por parte de un operador, esta situación genera problemas en la institución reguladora en cuanto a lograr un equilibrio entre las premisas que deben darse, para desarrollar el mercado bajo un modelo de sana competencia.

Es por lo anterior, que el cálculo de las tarifas de interconexión determinadas mediante los costos de los servicios, por lo general son definidas con complejos modelos financieros, económicos y contables para resolver disconformidades entre los operadores. Esta práctica puede evidenciarse por ejemplo en Holanda, Francia, España, Perú y México. (Milo, 2012)

En el caso particular de Costa Rica, la LGT establece en el artículo 61, que los precios de la interconexión deben estar orientados a costos y existe la posibilidad que los acuerdos en la definición de los precios, puedan ser negociados libremente por los operadores.

Esta situación, se recalca por parte de la SUTEL mediante la Resolución RSC-137-2010 del 05 de marzo de 2010, al indicar que la metodología basada en Costos Incrementales de Largo Plazo (LRIC), logra promover la sana competencia y es reconocida internacionalmente como la mejor práctica a nivel regulatorio.

La regulación ejercida por distintos organismos en cuanto a los procesos de interconexión puede variar. Por ejemplo, pueden existir discrepancias en el trato ejercido a los operadores importantes con respecto al trato que se les brinda a los operadores entrantes; esta situación puede darse en las tarifas de interconexión por un periodo determinado, donde los operadores entrantes pueden recibir mayores ingresos y beneficios para lograr competir con el operador incumbente.

Tal situación se puede ilustrar en los países Europeos, donde se aplican tarifas diferenciadas entre los operadores (como el caso de Italia, Alemania y España), o bien, mediante el cobro de tarifas equiparadas para todos los proveedores (como el caso de Francia, Holanda y el Reino Unido). (Milo, 2012)

La aplicación de este tipo de políticas dependerá de las características del mercado, por tanto, no se puede afirmar cual enfoque responde a la decisión más correcta. De acuerdo con lo expuesto por Milo, el Grupo de Reguladores de Europa en el 2007, elaboró un documento donde se exponen las situaciones en las que puede ser más apropiado adoptar tarifas de interconexión móvil asimétricas por un plazo determinado; por ejemplo, cuando

los operadores realizan su negocio en diferentes bandas de frecuencia y/o cuando los nuevos operadores no han alcanzado las economías de escala.

Para el caso costarricense, actualmente la SUTEL no tiene una posición oficial sobre la aplicación de tarifas asimétricas³³, y en los casos donde se ha realizado la intervención del Regulador, se ha realizado en escenarios donde los acuerdos se realizan, con cargos de interconexión simétricos.

3.2.6 Metodologías de Interconexión

Como se señaló anteriormente, al finalizar los años noventa, la mayoría de países de Latinoamérica y el Caribe decidieron adoptar el sistema de competencia en el sector telecomunicaciones.

Con esta nueva realidad, los países tuvieron que analizar con mayor seriedad las tarifas, que por lo general, se encontraban distantes a la definición por costos. Asimismo, se crearon órganos reguladores autónomos de los prestadores de servicios, y se elaboraron modelos de costos, para orientar la política regulatoria a la realidad aproximada del mercado.

La regulación de las tarifas de interconexión puede implementarse a través de diferentes metodologías o métodos; en el caso particular de Costa Rica, la metodología para la

³³ Oficio 1625-SUTEL-DGM-2014 del 19 de marzo de 2014.

definición de los precios de interconexión, consideró las características³⁴ referentes a la construcción de la metodología de costos establecidas por la UIT.

El Consejo de la SUTEL determinó, que los modelos utilizados con anterioridad a esta Resolución, referente a Costos Históricos, no garantizaba que los costos estimados fueran eficientes, mientras que el modelo de Costos Corrientes (realidad del mercado), podía generar rendimientos insuficientes o excesivos en el nivel de ingresos permitido.

Tomando en consideración las debilidades de esos modelos, se definió la metodología basada en LRIC, la cual según ese Órgano Colegiado, promueve la sana competencia en el desarrollo de infraestructura en las áreas donde es económicamente posible su duplicidad y permite la oferta de servicios, en zonas donde no es posible la existencia de más de una red.

La Resolución con la cual se estableció la metodología costarricense, responde a la realidad competitiva del mercado del sector telecomunicaciones y del tiempo. Para su

³⁴ La Gaceta N° 53 — Miércoles 17 de marzo del 2010 indica que: Los costos de interconexión deben reflejar costos eficientes. Es decir, las curvas de costos eficientes, incluido el costo de capital (o utilidad razonable), son las relevantes para la fijación de precios de interconexión.

Los costos relevantes son los de largo plazo. Dada la estructura de costos unitarios decrecientes que caracterizan a la industria de las telecomunicaciones los costos deben ser de largo plazo, además de que todos los componentes de costos deben ser variables.

Los costos deben ser prospectivos (forward-looking). Los costos relevantes son los costos adicionales o incrementales en los que incurre el operador, no los costos históricos.

Los cargos de interconexión deben reflejar los costos incrementales. El cambio en los costos deben estar referenciados únicamente a los servicios que el operador que demanda el servicio desea adquirir.

Los costos deben ser económicos, esto es, no debe tomar en cuenta costos contables. El modelo debe convertir el gasto en inversión en anualidades equivalentes constantes.

implementación se adoptó el modelo bottom-up scorched node, el cual establece un balance entre los extremos de una red ideal y los costos corrientes de la red ya implementada.

Según Alexis Milo, la utilización de modelos basados en costos es una práctica ampliamente aceptada, los cuales pueden diferenciarse dependiendo de los principios teóricos que establece el órgano regulador. El autor propone como ejemplo el caso de los países Europeos, los cuales diseñan sus modelos basándose en la recomendación de la Comisión Europea, referente al tratamiento de tarifas de terminación. En el caso de Costa Rica, la fijación de tarifas debe responder a la metodología anterior. (Milo, Telekconomics, 2013)

A continuación se describen las metodologías usualmente reconocidas a nivel internacional para realizar la regulación tarifaria (Baltra, 2008):

Cuadro No. 12 Metodologías de Interconexión Tarifaria

Metodología/Método	Características Principales
Tasa de Retorno	<p>Énfasis en los costos reales de las empresas y las inversiones realizadas en el pasado, esta Metodología es tradicionalmente aplicada en Estado Unidos de América.</p> <p>Las tarifas se fijan por periodos de forma tal que la empresa pueda financiar los costos de operación y mantenimiento, la depreciación de los activos y el retorno al capital invertido.</p> <p>La principal ventaja de esta regulación para los operadores, se asocia a que se absorben positivamente los impactos en reducciones de costos que no dependen de las empresas, los cuales se traspasan directamente a los consumidores.</p> <p>El problema que genera la regulación por tasa de retorno está asociado a la falta de incentivos por parte de las empresas para reducir los costos. Si aumenta la ineficiencia de la empresa las tarifas aumentan para compensar dicha situación.</p>

Metodología/Método	Características Principales
	<p>Esta regulación es aplicada tradicionalmente en el Reino Unido, su principal objetivo es aumentar el poder del contrato regulatorio.</p> <p>Modifica en dos aspectos a la regulación de “Fase de Retorno”, los cuales se describen a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer los precios o tarifas reguladas por un periodo determinado (4 o 5 años) sin derecho a realizar una revisión tarifaria. 2. Proyectar gastos e inversiones eficientes sin basarse necesariamente en los gastos reales pasados de la empresa.
Precios Máximos	<p>Esta metodología genera condiciones similares a un mercado competitivo, con la característica que la empresa no puede afectar el precio de mercado, por tanto genera incentivos para aumentar los beneficios solamente reduciendo los costos.</p> <p>La limitación que presenta es que para asegurar la inversión adecuada, se deben permitir precios por sobre los costos medios, lo que desincentiva a reducir los costos reales de las empresas y lo que finalmente termina traspasándose a las tarifas a los usuarios.</p> <p>La regulación recae en la determinación del ajuste por aumentos de eficiencia y su sustentación técnica se ve afectada muchas veces por consideraciones de política.</p>

Metodología/Método	Características Principales
Competencia por comparaciones	<p>Esta metodología es también conocida como –Benchmarking”, consiste en comparar los costos de una empresa con otra de similares características.</p> <p>Este método puede ser aplicado directamente a los precios finales de los servicios a regular.</p> <p>Los principales problemas encontrados con esta metodología, se refieren a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que las empresas en general operan en mercados distintos y condiciones diferentes, por lo cual, no son estrictamente comparables. 2. Los resultados empíricos pueden estar distorsionados por calidad de información.
Empresa Eficiente	<p>Consiste en la utilización de un modelo de negocios que determina las tarifas de los servicios de acuerdo con los costos que tendría una empresa provee los servicios con las tecnologías más eficientes disponibles comercialmente en el mercado al momento de tarificar y que organiza de manera óptima su operación, lo cual supone una total desvinculación con la situación real de las empresas reguladas.</p> <p>Las tarifas sujetas a esta regulación, se obtienen a partir de las estimaciones las inversiones necesarias para satisfacer la demanda del servicio proyectada para un horizonte de planificación de 4 a 5 años y todos los costos de explotación pertinentes que permitan proveer los servicios de la forma más eficiente posible.</p>

Metodología/Método	Características Principales
Costos totalmente asignados	<p>Este sistema, que se asocia al empleo de los costos históricos de las empresas, asigna los costos a los servicios prestados de una manera completa, estableciendo criterios para la distribución tanto de los costos directos como de los costos indirectos y asimismo de los costos comunes no atribuibles.</p> <p>Si bien se busca establecer para cada tipo de costo indirecto un direccionador de costo que posibilite su atribución o distribución entre los distintos tipos de servicios, no siempre se pueden evitar criterios que contengan algún grado de arbitrariedad.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia, con la información del libro “Empresa Eficiente: Metodologías, Modelación y Aplicación para fines de Regulación Tarifaria”.</p>	

3.2.7 Contexto actual de la interconexión

El artículo 60 de la LGT, establece que los operadores de redes públicas de telecomunicaciones acordarán entre sí las condiciones del acceso y la interconexión, de acuerdo con la normativa aplicable. El inicio del procedimiento y los acuerdos que se formulen deben someterse a conocimiento de la SUTEL, la cual tiene la competencia para adicionar, eliminar o modificar lo que considere necesario para ajustar el acuerdo a derecho.

Si existe negación por parte de un operador para llevar a cabo estas negociaciones o si el acuerdo no se concreta, el órgano regulador de oficio o a petición de las partes, determinará en un plazo máximo de dos meses, la forma, los términos y las condiciones bajo las cuales se llevará a cabo el acceso o la interconexión; asimismo, podrá definir provisionalmente las

condiciones de acceso e interconexión hasta que emita su resolución definitiva, en la cual valorará si existen alternativas técnicas y económicas, más factibles y eficientes a la interconexión o acceso que se solicita.

En relación con lo anterior, al ser el ICE considerado como el Operador Incumbente³⁵, debe suministrar una Oferta de Interconexión de Referencia (OIR)³⁶ de acuerdo con el RAI y las resoluciones de la SUTEL. Si existiera negación al momento de convenir el acceso y la interconexión entre las partes, la OIR puede utilizarse como un medio para no afectar la prestación de los servicios a los consumidores, además es un mecanismo para garantizar los principios de transparencia y no discriminación.

La obligación dispuesta al Operador Incumbente, debe ser analizada y aprobada por el Órgano Regulador de acuerdo con el artículo 58 del RAI, siendo este procedimiento necesario para otorgar eficacia jurídica a la OIR, con el fin de ser un medio vinculante a utilizar entre los operadores/SUTEL para convenir el acceso o interconexión, o bien, para la toma de decisiones de los operadores entrantes.

A continuación se detalla el proceso de aprobación de la OIR, considerado en el RAI:

³⁵ El Consejo de la SUTEL mediante la Resolución RCS-307-2009 del 24 de setiembre del 2009, determinó los mercados relevantes de telecomunicaciones y se declaró al “Grupo ICE” como operador y proveedor importante en cada uno de esos mercados.

³⁶ Documento en el que se establecen las condiciones técnicas, económicas y jurídicas con las que un operador o proveedor ofrece acceso y la interconexión a su red, el cual requiere la aprobación por parte de la SUTEL y normalmente se le impone solo a los operadores y proveedores importantes.

Figura No. 12 Aprobación de la Oferta de Interconexión de Referencia



Fuente: Elaboración propia, Artículo 58 Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones

Seguidamente se expone el proceso de evaluación y aprobación real de la OIR que se da desde el periodo 2010 a la fecha:

1. Mediante la resolución No. RSC-236-2010 del 05 de mayo de 2010, el Consejo de la SUTEL ordenó al ICE suministrar la OIR en un plazo de 45 días hábiles.
2. El ICE, mediante el oficio No. 6000-1884-2010 del 9 de julio de 2010, presenta la OIR.
3. En Sesión Extraordinaria No. 48-2010 del 02 de setiembre de 2010, el Consejo de la SUTEL, da por recibida la OIR.
4. Mediante oficio No. 838-SUTEL-2010 del 04 de octubre de 2010, se presenta al Consejo de la SUTEL un informe técnico donde se determinó que la OIR no cumplía en todos sus aspectos lo ordenado en la Resolución RCS-236-2010.

5. La SUTEL mediante oficio 1868-SUTEL-2010 del 07 de octubre de 2010, le comunica al ICE que la OIR no se ajusta a la metodología de precios de interconexión aprobada por la SUTEL, mediante la Resolución No. RCS-137-2010, lo cual contraviene el artículo 61 de la LGT.
6. El ICE mediante oficio No. 256-0263-2010 del 29 de octubre de 2010, remite la OIR actualizada al Consejo de la SUTEL, de acuerdo con los ajustes solicitados por SUTEL.
7. Mediante oficio No. 2056-SUTEL-2010, se presenta al Consejo de la SUTEL el 12 de noviembre de 2010, un informe técnico donde se indica que la información de costos históricos presentados por el ICE no cumplía con lo establecido en la resolución No. RCS-137-2010.
8. Mediante la Resolución No. RCS-496-2010³⁷ el Consejo de la SUTEL el 12 de noviembre de 2010, según el acuerdo No. 001-067-2010, aprueba con modificaciones la OIR y se fijan otras condiciones mínimas para la interconexión.
9. Ese mismo día, el Consejo de la SUTEL mediante resolución No. RSC-497-2010, según el acuerdo No. 001-067-2010, solicitó al ICE información contable en forma periódica para validar los cargos de interconexión, las metodologías para la

³⁷ El 18 de noviembre de 2010, En La Gaceta No. 224 del 18 de noviembre de 2010 se publica la aprobación de la OIR mediante la resolución No. RCS-496-2010.

depreciación y revalorización de activos y el cálculo de margen de utilidad de los servicios.

10. En noviembre de 2010, el ICE presentó incidente de nulidad, la solicitud de suspensión del acto administrativo y recurso de revocatoria ante el Consejo de la SUTEL, para suspender la aprobación de la OIR mediante acto administrativo de ese Consejo con la Resolución RCS-496-10 del 12 de noviembre de 2010.

Los motivos por los cuales se presentó este recurso, según el ICE, afectan el interés nacional y perjudican directamente al operador incumbente, por cuanto se utilizan las redes públicas para que los operadores privados desarrollen sus negocios, sin reconocerse el valor de la infraestructura.

El ICE señala que la aprobación de la OIR por parte de la SUTEL, se demoró más tiempo del estipulado en la legislación vigente, siendo el periodo establecido de 60 días naturales para dictar el acto de aprobación; se extendió por 132 días naturales, fecha en la que se dictó la resolución recurrida.

A su vez, otro de los cuestionamientos señalados por el Operador Incumbente, es que en la Resolución RCS-496-10 del 12 de noviembre de 2010, indica en el Resultando XI, que el ICE debe aclarar, subsanar y/o modificar por segunda ocasión algunos aspectos de la OIR, para ajustarse a las condiciones mínimas de interconexión, aspecto que contraviene el proceso de aprobación de la OIR, el cual queda establecido en el artículo 58 del citado Reglamento, al mencionarse que ~~en~~

caso de que el operador o proveedor no presente la OIR, o no subsane las observaciones y modificaciones señaladas dentro del plazo estipulado, la SUTEL emitirá una orden de interconexión, determinando en ella las condiciones mínimas de acceso e interconexión, las que serán de obligatorio cumplimiento ”.

La acción antes descrita, se visualiza por el ICE como un vicio de nulidad que contraviene el principio de legalidad dispuesto en el artículo 11 tanto de la Constitución Política como de la Ley General de Administración Pública (LGAP); a su vez, quebranta el principio de racionalidad, señalado en el artículo 16 de la mencionada Ley.

- 11.** La SUTEL mediante la resolución No. RCS-529-2010 del 8 de diciembre de 2010, resolvió declarar parcialmente con lugar el recurso interpuesto por el ICE contra la Resolución No. RCS-496-2010 únicamente en cuanto a la organización y estructura de la OIR; asimismo, le solicita al ICE suministrar información que debe ser considerada en la OIR que se debe presentar.
- 12.** Mediante oficio No. 264-014-2011, el ICE remitió la información señalada en la resolución No. RCS-529-2010, relacionada con la inclusión de los procedimientos respectivos como un anexo a la OIR en un plazo de dos meses.
- 13.** La SUTEL mediante oficio No. 248-SUTEL-2011, le solicita al ICE el 09 de febrero de 2011, información adicional para los precios por servicios de acceso de interconexión definidos en la OIR.

14. De acuerdo con el oficio No. 446-SUTEL-2011, la SUTEL le solicita al ICE el 21 de marzo de 2011, información adicional para la determinación de un precio de terminación de la red fija. El 08 de abril se remite respuesta del ICE mediante oficio No. 6160-0164-2011
15. En relación con el oficio No. 6160-0228-2011, el ICE solicita una prórroga de tres meses para la presentación de una nueva OIR, según lo establecido en las resoluciones del RCS-496-2010 y RCS-529-2010 del Consejo de la SUTEL.
16. La SUTEL mediante oficio No. 872-SUTEL-2011, le solicita ampliar las justificaciones para poder otorgar la ampliación del plazo.

En relación con lo anterior, en el 2011, la CGR señaló el inconveniente que tienen los operadores para implementar la metodología aprobada por la SUTEL, conllevando gran periodo de tiempo para completar la información y adecuar las bases de datos para modelar y costear una red eficiente.

Si se valoran los acontecimientos que han prevalecido desde el 2010, se puede indicar que existe interés por parte del ICE para presentar la información solicitada por la SUTEL; sin embargo, ese proceso se visualiza de difícil cumplimiento para el Operador Incumbente.

Por otra parte y como complemento de lo antes descrito, en febrero de 2011 la ANTTEC y ASDEICE interpusieron ante el Tribunal Contencioso Administrativo, una solicitud de medida cautelar, para suspender los efectos de la Resolución No. RCS-496-2010 emitida por la SUTEL.

El argumento de peso señalado por la agrupación gremial, se basa en que la Resolución supra citada, afecta el patrimonio del ICE al exigirle brindar servicios por debajo de su costo y al enfrentar la posibilidad de brindar algunos servicios sin remuneración.

Al respecto, el Tribunal mediante Resolución No. 0434-2012 del 26 de julio de 2012, acoge la solicitud de medida cautelar en el tanto se realiza un análisis con detenimiento en el fondo del asunto y considerando todos los elementos necesarios para determinar la existencia o no de la gravedad apuntada.

El 03 de agosto de 2012, la SUTEL presentó ante el Tribunal Contencioso Administrativo un recurso de apelación para revocar en todos sus extremos la Resolución No. 0434-2012, los motivos expuestos en el recurso se detallan a continuación:

1. Los Sindicatos debían demandar al ICE y pedir la nulidad de la OIR, pero no la Resolución RCS-496-2010 de la SUTEL que solo aprobó la OIR con modificaciones.
2. El Tribunal dio audiencia al ICE para indicar si tenía interés en participar en este proceso y en qué condición, ya fuera como coadyuvante o tercero. De acuerdo con lo expuesto en el recurso, esta acción es improcedente, por cuanto el ICE debe figurar como institución demandada.
3. El ICE no dio respuesta a la audiencia otorgada por el Tribunal para formar parte del proceso judicial, lo cual denota desinterés total.

4. La solicitud realizada por la SUTEL al ICE para actualizar la OIR, se realiza con base en los artículos 58 y 59 del RAI. A su vez, el ICE fue definido como operador incumbente en materia de telecomunicaciones y se le impuso la obligación de suministrar y mantener actualizada la OIR.
5. Al no existir traslado de la demanda a la SUTEL, esa entidad no ha podido demostrar los argumentos expuestos por los Sindicatos que indican que la Resolución RSC 496-2010 carece de criterios técnicos y principios de lógica.
6. Los cargos de acceso e interconexión fijados en la RCS-137-2010, no se afirmaron por los Sindicatos como contrarios a derecho, ni se demostró que los cargos fijados estén por debajo del costo de producir los servicios.
7. Cuando se habla de interés público, se debe diferenciar el interés del ICE, que es un operador más del mercado, del interés de la colectividad que se plasma en la necesidad de tener competencia, más y mejores servicios y mejores condiciones para los usuarios finales de los servicios.
8. La Resolución del Tribunal Contencioso Administrativo se fundamentó en criterios subjetivos y paternalistas, lo cual no es común de un Tribunal de la República.
9. Los Sindicatos no demostraron ni la existencia del daño, ni la existencia de un vínculo causal entre ese supuesto daño y la Resolución RCS 496-2010 de la SUTEL.

10. No existió urgencia alguna de los Sindicatos de que el Tribunal Contencioso resolviera la medida cautelar.

11. La Resolución del Tribunal estableció que esa resolución se dictó dentro del plazo legalmente concedido al juzgador. Sin embargo, la SUTEL y ARESEP contestaron la medida cautelar desde el 3 de marzo de 2011, pero no es hasta el 26 de julio de 2012 que se emitió la Resolución Recurrída (17 meses después). Este plazo excede cualquier plazo de ley otorgado al Tribunal Contencioso y atenta contra los principios de justicia pronta y cumplida y celeridad procesal.

Actualmente, el Tribunal Contencioso Administrativo revocó la medida cautelar que se dictó en contra de la Resolución RCS-496-2010 del Consejo de la SUTEL la cual suspendía la aprobación de la OIR del ICE, debido a un fallo procesal. Con este evento, los Sindicatos del ICE solicitaron nuevamente la imposición de la medida cautelar, lo cual deja sin una definición clara de la Interconexión en cuanto a la OIR y la presunta imposición de tarifas ruinosas al ICE.

Es importante recalcar lo señalado en el recurso de apelación externado por el órgano regulador al indicar que:

la verdadera apertura del mercado de las telecomunicaciones solo será posible en tanto se le imponga al operador importante la obligación de mantener actualizada y vigente la OIR; lo que garantiza el acceso y la interconexión a los demás operadores y proveedores. Cualquier discusión

relativa a la OIR y a los acuerdos de acceso e interconexión debe ser tomada con toda la importancia y profundidad del caso ya que lo contrario podría atentar seriamente contra los objetivos y principios establecidos en las leyes vigentes sobre el mercado de las telecomunicaciones.

En el Informe del Programa Sociedad de la Información y del Conocimiento (PROSIC) de 2010 se señala que los miembros de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) y la Cámara de Infocomunicación y Tecnología (INFOCOM), catalogan las acciones realizadas por ICE como un retraso más al proceso de apertura.

3.2.8 Conclusiones Preliminares

- Aun cuando existieron intentos fallidos para realizar la apertura de las Telecomunicaciones en Costa Rica (caso Millicom y Combo del ICE), el proceso vivido en el 2007 fue lento, si se compara con la apertura de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.
- A la fecha, el ICE no ha logrado construir y entregar al órgano regulador una OIR con las condiciones y características necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Resolución RCS-137-2010, dada la complejidad que ha tenido para implementar la Metodología de Costos, establecida en dicha resolución.

- En relación con lo anterior, la SUTEL no cuenta con la información adecuada para estimar los costos de acceso e interconexión de red del operador incumbente, ya que no es posible implementar el modelo propuesto con la información parcial entregada por el ICE.
- En relación con el proceso que se encuentra pendiente de resolución por parte del Tribunal Contencioso Administrativo, se puede concluir que:
 - La medida cautelar acogida por el Tribunal Contencioso Administrativo, imposibilitó en su momento la utilización de la Resolución RCS-496-2010 por parte de la SUTEL, para la toma de decisiones en torno a los acuerdos de interconexión.
 - El proceso de fijación de las tarifas de interconexión, ha sido complejo debido a las posiciones contrarias que prevalecen entre operadores entrantes, operador incumbente, agrupaciones gremiales y empresariales, órgano regulador e incluso el Tribunal Contencioso Administrativo.
 - En relación con lo anterior, la falta de definición de este proceso no puede atribuirse (al menos en su totalidad) a algún actor en particular, por el contrario, esta situación responde al modelo adoptado por Costa Rica décadas atrás, al desarrollar e implementar las telecomunicaciones en poder total del Estado.

- Precisamente por ese arraigo a la realidad histórica del ICE, aunado a la premura con la que se intentó definir e implementar las tarifas de interconexión, era posible prever la judicialización del proceso.

3.3- FONATEL

3.3.1 Los Fondos de Acceso y Servicio Universal de Telecomunicaciones: FONATEL en Costa Rica

El FONATEL es un instrumento que administra los recursos destinados a financiar el acceso universal, servicio universal y solidaridad de las telecomunicaciones en aquellos sectores desfavorecidos. Previo a profundizar en la importancia del mismo como Política Pública del Sector, es preciso conocer las definiciones de acceso y servicio universal.

Según Zaballos (2012), el concepto de servicio universal surge como una necesidad a raíz de la liberalización del sector de las telecomunicaciones: la regulación de los monopolios incorporaba las correspondientes obligaciones de servicio público de las telecomunicaciones". (p.1)

De acuerdo con la UIT (citado en CITEC, 2000, p.4), indica que el acceso universal es un "acceso razonable a las telecomunicaciones para todos. Incluye el servicio universal para quienes pueden pagar el servicio telefónico individual y la instalación de teléfonos públicos a una distancia prudencial para el resto de la población". Mientras que el servicio universal hace referencia a la "disponibilidad, acceso no discriminatorio y asequibilidad general del

servicio telefónico. El nivel de servicio universal se mide estadísticamente en términos de porcentaje de hogares con teléfono".

Por su parte, el artículo 6 la LGT establece que el acceso universal es el:

(...) derecho efectivo al acceso de servicios de telecomunicaciones disponibles al público en general, de uso colectivo a costo asequible y a una distancia razonable respecto de los domicilios, con independencia de la localización geográfica y condición socioeconómica del usuario, de acuerdo con lo establecido en el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones.

(...)

Servicio universal: derecho al acceso a un servicio de telecomunicaciones disponible al público que se presta en cada domicilio, con una calidad determinada y a un precio razonable y asequible para todos los usuarios, con independencia de su localización geográfica y condición socioeconómica, de acuerdo con lo establecido en el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones...

Por otro lado, la SUTEL (2009) señala que el acceso universal –se refiere a que el 100% de la población tenga acceso a determinado servicio. En cambio, el servicio universal va más allá, pues se alcanza cuando el 100% de la población tiene acceso y puede pagar determinado servicio.” (p. 33)

Una vez comprendidos los términos de acceso universal y servicio universal, es importante indicar que en los últimos años, América Latina y el Caribe (LAC) han presentado importantes avances en diversos temas de interés social. Sin embargo, en lo que a materia de telecomunicaciones se refiere, esta región todavía muestra retrasos respecto a la meta de servicio universal y acceso universal, situación que se agrava aún más, en poblaciones ubicadas en áreas rurales como para aquellas personas de escasos recursos.

Los datos que se presentan a continuación, dejan en evidencia los retrasos que en materia de telecomunicaciones presenta tanto Costa Rica, como el resto de países de la región. El siguiente cuadro muestra en primera instancia, el listado de países líderes en materia de TIC a nivel mundial. Posteriormente, se hace referencia a los países de la región latinoamericana.

Cuadro No. 13 Ranking de disponibilidad de conexión 2010-2012

Muestra	País	Posición
Grupo No.1 Países líderes en materia de TIC	Finlandia	1
	Singapur	2
	Suecia	3
	Países Bajos	4
	Noruega	5
	Suiza	6
	Reino Unido	7
	Dinamarca	8
	Estados Unidos	9
	Taiwán	10
Grupo No.2 Países Latinoamericanos	Chile	34
	Panamá	46
	Uruguay	52
	Costa Rica	53

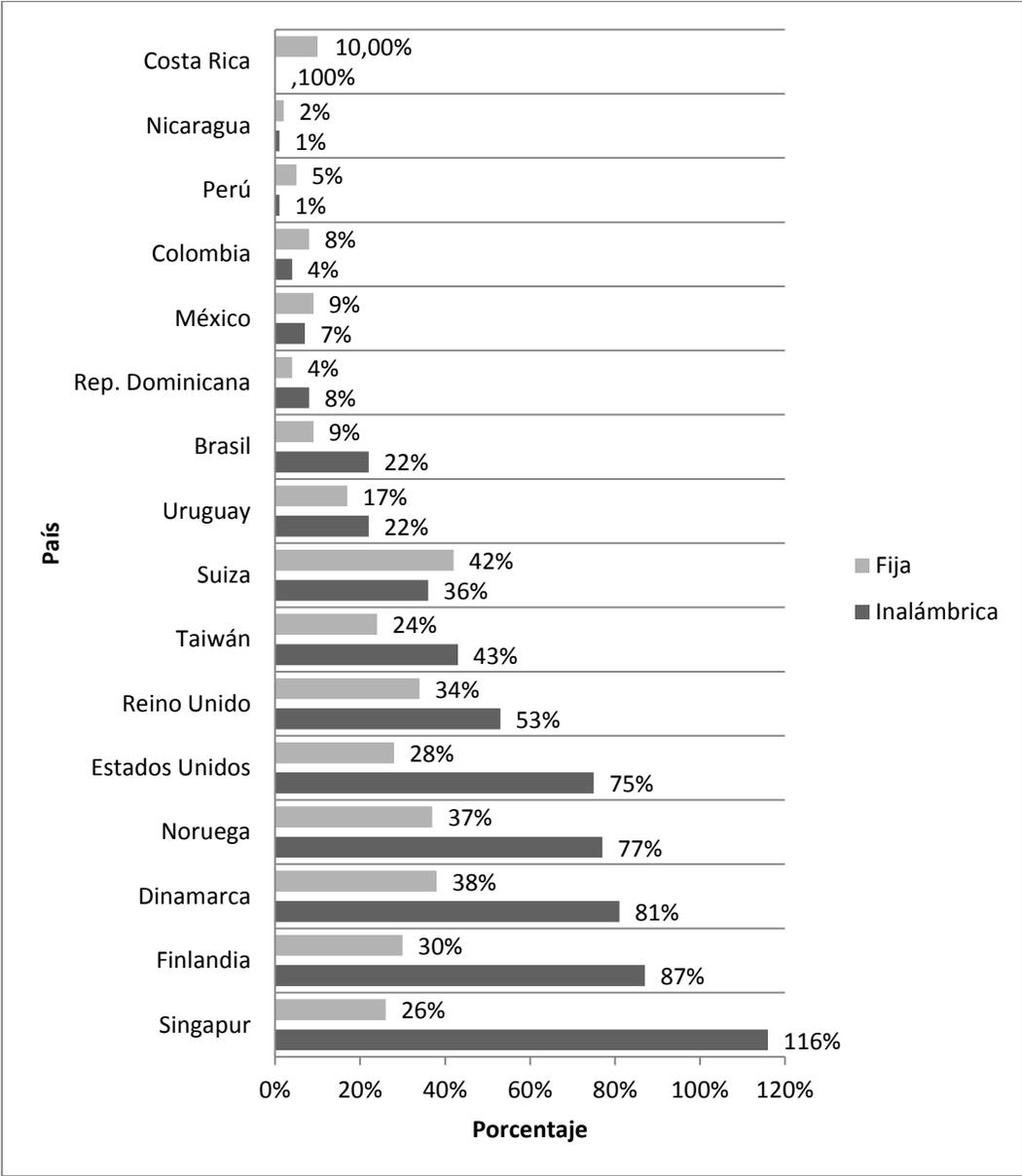
	Brasil	60
	México	63
	Colombia	66
	Rep. Dominicana	90
	El Salvador	93
	Argentina	99
	Guatemala	102
	Perú	103
	Honduras	109
	Nicaragua	125

Fuente: Estadísticas del sector Telecomunicaciones Informe 2010-2012, SUTEL 2013

Para el periodo 2010-2012, Costa Rica ocupa el puesto 53 de 138 países que conforman el ranking general internacional. A nivel de Latinoamérica, de acuerdo con los datos del Informe 2010-2012 de la SUTEL titulado Estadísticas del sector Telecomunicaciones, para el periodo 2010-2011, Costa Rica se situaba en el tercer puesto detrás de Chile y Uruguay (posiciones 34 y 52 respectivamente a nivel mundial). No obstante, para los periodos 2011-2012 y 2012-2013, Costa Rica se encontró una posición más abajo, siendo superado por Panamá (posición 46 a nivel mundial), quien actualmente se encuentra dentro de los primeros tres países a nivel latinoamericano.

En el siguiente gráfico se compara el porcentaje de penetración de Internet fijo con respecto al Internet inalámbrico; para el año 2011, a pesar de que a nivel regional Costa Rica se encuentra bien posicionada, superando a Colombia, México y Brasil, a nivel mundial, el 10% alcanzado para el internet fijo y el 0.1% para el inalámbrico, se encuentra muy por debajo de países tales como Noruega, Dinamarca, Reino Unido, Estados Unidos y otros.

Gráfico No. 5 Penetración de Internet fijo vs penetración de Internet inalámbrico en Costa Rica, 2011

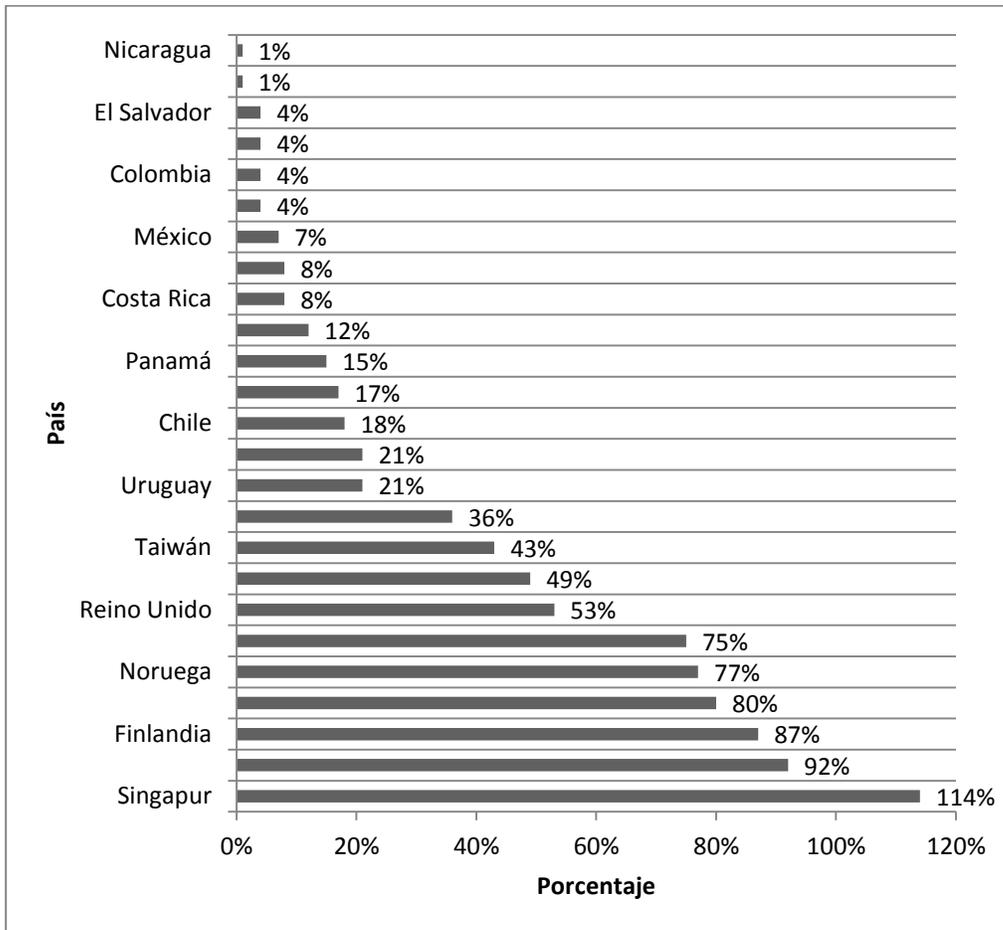


Fuente: Estadísticas del sector Telecomunicaciones Informe 2010-2012, SUTEL 2013

Por otro lado, en cuanto al Internet móvil se refiere, la penetración de Costa Rica para el año 2011 fue de un 8%, cifra que a nivel regional se encuentra dentro de las más altas, pero

aún por debajo del promedio mundial (17%) y superada por mucho, por los porcentajes de los países referentes a nivel internacional.

Gráfico No. 6 Penetración de Internet móvil en Costa Rica, 2011

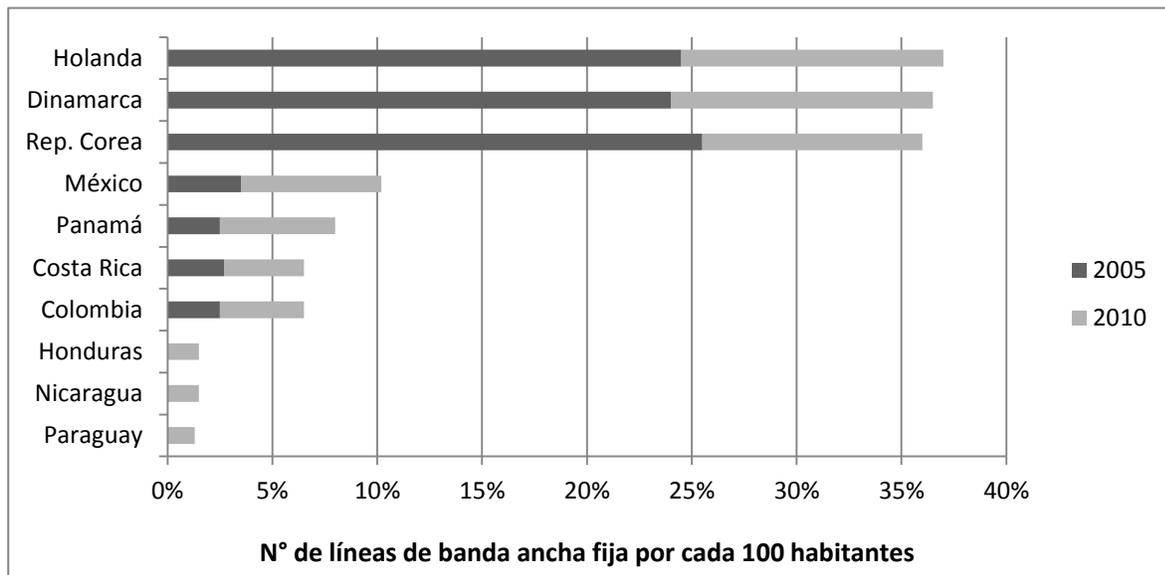


Fuente: Estadísticas del sector Telecomunicaciones Informe 2010-2012, SUTEL 2013

El siguiente gráfico muestra el retraso de los países latinoamericanos respecto a los países más avanzados en relación con la penetración de banda ancha fija; en promedio, éstos muestran una penetración de alrededor de 30 líneas de banda ancha por cada 100 habitantes, mientras que en el caso de LAC, se alcanza apenas un tercio de esa cantidad

Es importante recalcar que a nivel regional, países como Costa Rica, México, Panamá y Colombia han experimentado un gran crecimiento en los últimos cinco años; no obstante, aún se encuentra lejos de países referentes como Holanda, Dinamarca y Korea. De igual forma, para ambos años (2005-2010), la brecha existente entre países como Nicaragua, Honduras, Paraguay y el resto de países de la región, es aún muy amplia.

Gráfico No. 7 Porcentaje de penetración de Banda Ancha Fija Comparación 2005-2010



Fuente: Construyendo Puentes, Creando oportunidades, BID 2012

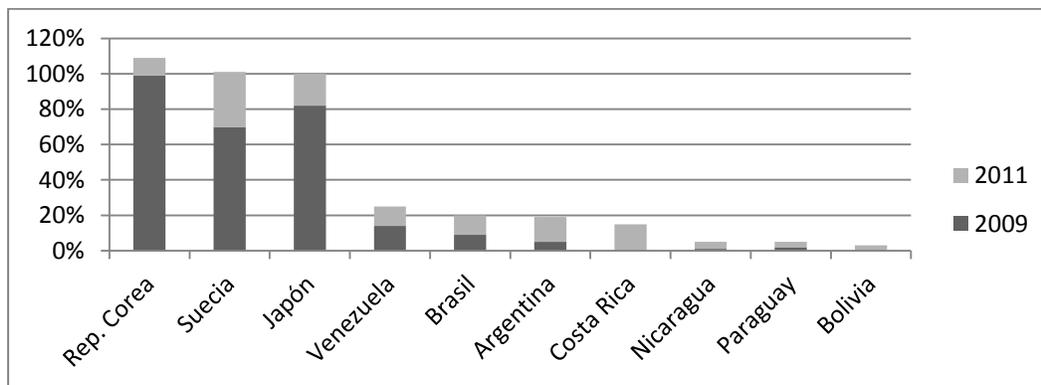
El retraso entre LAC y los países referentes en cuanto a la penetración de banda ancha móvil, es también notorio. Nuevamente la brecha regional es amplia si se compara Venezuela, Brasil y Argentina con Bolivia, Paraguay y Nicaragua. La figura

también evidencia, que en el caso de Costa Rica se han realizado grandes avances en los últimos años.

La penetración de la banda ancha móvil en América Latina superó la de la banda ancha fija en el año 2011 como consecuencia de la fuerte inversión del sector privado en infraestructura móvil realizada dentro de un entorno de fuerte competencia. (BID, 2012)

Este fenómeno es parte del resultado de la entrada de la competencia en el mercado de las telecomunicaciones en LAC. Mediante el despliegue de redes móviles de tercera generación (“3G”), se da un mayor aprovechamiento al ancho de banda móvil (principalmente en las grandes ciudades), mediante los teléfonos inteligentes, módems inalámbricos e inclusive los planes de servicio que los diferentes operadores ponen a disposición disminuyendo barreras tales como los precios y la asequibilidad.

**Gráfico No. 8 Porcentaje de penetración de Banda Ancha Móvil
Comparación 2009-2011**



Fuente: Construyendo Puentes, Creando oportunidades, BID 2012

A pesar de los grandes esfuerzos que a nivel regional se han hecho para mejorar la brecha de acceso universal y servicio universal, evidenciando el avance de pequeño grupo de países, es claro que producto de los diferentes estudios que en la materia se han realizado, los índices posicionan a la mayoría de los países de región muy por debajo de los líderes en el tema de telecomunicaciones.

Por lo anterior, –en vista de las persistentes brechas de acceso a los servicios de telecomunicaciones, los países de la región establecieron políticas de acceso universal, varias de las cuales se fundamentaron en la constitución de fondos dedicados” (Cepal, 2011, p.5). Mediante la conformación de dichos fondos, se pretende entre otros ampliar la cobertura de banda ancha, lo que permitiría que sectores vulnerables (zonas marginales, personas excluidas y de escasos recursos, entre otros) puedan tener acceso y así contribuir a cerrar las brechas existentes.

En un principio, con la conformación de estos fondos en LAC, se buscaba principalmente invertir en infraestructura que mantuviera conectada a diferentes localidades rurales. En algunos casos se financiaba el acceso a Internet en centros educativos o instituciones públicas; también se aplicaban subsidios a la instalación de infraestructura.

Para el 2006, a pesar de que no todos los países se encontraban operando los fondos, más de la mitad de los 19 miembros del Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de

Telecomunicaciones (REGULATEL)³⁸ ya contaban con fondos de acceso universal creados. Sin embargo, la experiencia a nivel regional ha tenido sus tropiezos, –el mayor problema identificado en el funcionamiento de estos fondos ha sido la incapacidad para desembolsar de manera efectiva los fondos recaudados" (CEPAL, 2011, p.12). En LAC, exceptuando a Paraguay, en algunos casos tomó de 4 a 5 años para dar inicio con el financiamiento de primer proyecto.

REGULATEL identificó las cinco principales causas que ocasionan el fenómeno anterior, las cuales se exponen a continuación:

1. La incapacidad de adoptar la legislación pertinente, o mantener retenida la aprobación de fondos a ser gastados, o a no poner en práctica un mecanismo para recaudar y distribuir fondos.
2. El considerable tiempo requerido para elaborar, evaluar e implementar los proyectos a ser financiados.
3. Los proyectos eran considerados con frecuencia por los gobiernos como inversiones públicas, por lo que estaban sujetos a procedimientos lentos y burocráticos para su aprobación, que se aplican a cualquier otro proyecto financiado con fondos públicos.
4. El regulador no otorgaba alta prioridad al acceso universal.

³⁸ Se conforma en Cartagena, Colombia el 2 de febrero de 1998. Su objetivo es –Fomentar la cooperación y coordinación de esfuerzos entre las organizaciones de reguladores y promover el desarrollo de las telecomunicaciones en América Latina”. Actualmente está conformado por 20 organismos reguladores de telecomunicaciones de Latinoamérica y 3 de Europa, entre los cuales se puede ubicar a la SUTEL.

5. El desembolso de dinero de los fondos de acceso universal podía estar sujeto a restricciones adicionales establecidas por instituciones externas. (Cepal, 2011, p.14)

En el caso de Costa Rica, el FONATEL nace con la promulgación de la LGT, específicamente en el artículo 34. Su finalidad es fungir como instrumento de administración, asignación y control de los recursos destinados a dar cumplimiento a los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidos en esa Ley, así como de las metas y prioridades definidas en el PNDT.

Para cumplir con lo anterior, el artículo 32 de la LGT plasma los siguientes objetivos:

- a) Promover el acceso a servicios de telecomunicaciones de calidad, de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles y competitivos, a los habitantes de las zonas del país donde el costo de las inversiones para la instalación y el mantenimiento de la infraestructura hace que el suministro de estos servicios no sea financieramente rentable.
- b) Promover el acceso a servicios de telecomunicaciones de calidad, de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles y competitivos, a los habitantes del país que no tengan recursos suficientes para acceder a ellos.
- c) Dotar de servicios de telecomunicaciones de calidad, de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles y competitivos, a las instituciones y personas con necesidades sociales especiales, tales como albergues de menores, adultos mayores, personas

con discapacidad, población indígena, escuelas y colegios públicos, así como centros de salud públicos.

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

En cuanto al financiamiento del Fondo, el artículo 38 de esta Ley establece que FONATEL se financiará por medio del otorgamiento de concesiones, multas que interponga SUTEL, donaciones de instituciones privadas y públicas, generación propia de recursos y de una contribución anual parafiscal fijada por SUTEL que recaerá sobre los ingresos brutos de los operadores de redes públicas de telecomunicaciones y los proveedores de servicios. Estos recursos no podrán ser utilizados para otros fines que no se estipulen en el PNDDT.

En relación con el párrafo anterior, al órgano regulador le corresponde la administración del FONATEL, la cual se llevará a cabo mediante la constitución de fideicomisos de interés público. En cuanto a su operación, el artículo 35 de la LGT establece que ~~“tendrán~~ exención tributaria, arancelaria y de sobretasas para todas las adquisiciones o venta de bienes y servicios, así como las inversiones que haga y las rentas que obtenga para el cumplimiento de sus fines”.

En el informe de la SUTEL (2009) denominado ~~“Contexto actual, tendencias clave, opciones y recomendaciones de política”~~, se expone como en la misma LGT hace énfasis a

la importancia de la creación del FONATEL como mecanismo que brinde exclusividad al destino de los recursos; dicho informe plantea lo siguiente:

Uno de los objetivos fundamentales de la Ley General de Telecomunicaciones, es consolidar el nivel de acceso y servicio universal que disfrutaban los habitantes del país y desarrollar los mecanismos que permitan extender esta condición a través de un aumento en las fuentes y recursos destinados a este fin. De la misma manera, busca definir los mecanismos que permitan destinar los recursos necesarios para cumplir con los objetivos de solidaridad definidos en este cuerpo legal, contribuir con el desarrollo humano y disminuir la brecha digital. (p.4)

Lo anterior permite apreciar que con la apertura del mercado de las telecomunicaciones, uno de los objetivos del gobierno es brindar atención prioritaria a los programas de desarrollo en zonas rurales, contribuyendo de esta manera a disminuir la brecha digital lo cual se traduce en un aporte al desarrollo humano. Es por esto que los programas de acceso a los servicios de telecomunicaciones incluyen a otros sectores claves para el desarrollo, tales como la salud y la educación. También se destaca la importancia y el apoyo que se brinda a las iniciativas a nivel comunitario.

Con la entrada de nuevos operadores, el término “brecha de mercado” además de adquirir protagonismo, evidencia la importancia del establecimiento del FONATEL:

Con la apertura a la competencia, cabe esperar que entren al mercado nuevas empresas y, con ellas, nueva infraestructura, lo que permite eliminar la llamada brecha del mercado. El FONATEL se crea con el objetivo de cerrar la brecha de acceso a los servicios de telecomunicaciones que no cierra el mercado, así que una de las metas de FONATEL es llevar parte de esta nueva inversión a las zonas más pobres y alejadas del país; evitando así la concentración de la infraestructura en las zonas urbanas y de alto poder adquisitivo. (SUTEL, 2009, p.5)

En esa línea de pensamiento, la importancia de la constitución del FONATEL es buscar la solidez financiera y la exclusividad en el destino de los recursos, y así promover el acceso, el servicio universal y la solidaridad cerrando de esta forma las brechas existentes.

3.3.2 Situación actual de los recursos destinados al FONATEL

En enero de 2011, Costa Rica recibió 170 millones de dólares de EUA³⁹ con la entrada de nuevos operadores; los cuales se destinaron al FONATEL para atender los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad.

Durante ese mismo año, la Presidenta de la República entrega a la SUTEL las prioridades del gobierno para la inversión de los recursos del FONATEL, iniciativas que fueron plasmadas en el “Acuerdo Social Digital”. La propuesta elaborada por el Poder Ejecutivo,

³⁹ Se consumó con el acto de adjudicación de la Licitación Pública Internacional 2010LI-000001-SUTEL, Concesión para el uso y Explotación del Espectro Radioeléctrico para la Prestación de Servicios de Telefonía Móviles a favor de las empresas multinacionales Claro y Movistar.

está conformada por un conjunto de proyectos que se alinean con las metas del PNDT, e interrelaciona al gobierno, el sector empresarial y el sector académico.

En el periodo comprendido entre enero de 2011 a setiembre de 2013, el patrimonio total del FONATEL ascendía a más de 223 millones de dólares de EUA, tanto por los recursos provenientes de las concesiones adjudicadas a las empresas Claro y Movistar para el uso y explotación del Espectro Radioeléctrico, como por concepto de la contribución especial parafiscal a los operadores de redes públicas de telecomunicaciones y los proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, según lo señala el artículo 38 de la LGT. Sin embargo, existen una serie de situaciones que han rezagado la ejecución de los proyectos cuya finalidad es el beneficio de las poblaciones marginales.

En materia de recaudación y traslado de la contribución parafiscal, de acuerdo con el estudio realizado por la CGR (DFOE-IFR-IF-02-2013), se evidencia la carencia de procedimientos formales y la descoordinación que existe entre la SUTEL y el Ministerio de Hacienda en torno a las funciones que realiza cada entidad (previamente definidas en el marco legal). Lo anterior ha causado que la transferencia de los fondos recaudados de la Dirección General de Tributación (DGT) a la SUTEL, no se ejecute de la mejor manera.

En cuanto a la gestión del FONATEL se refiere, la “carencia de su organigrama, del manual de funciones, de una valoración de riesgos institucional que coadyuve a ubicar la gestión del Fondo y de sus programas y proyectos en un nivel de riesgo razonable” (Contraloría General de la República, 2013), aspectos que si se analizan son meramente de

carácter administrativo, han contribuido a entorpecer la ejecución del Fondo y como resultado se presentaron retrasos tanto en la contratación de personal clave como en la conformación de unidades importantes, por ejemplo, la Unidad de Gestión⁴⁰.

Como ejemplo de lo mencionado anteriormente, se puede indicar que la falta del establecimiento de procedimientos y la carencia de un análisis de riesgos, se traduce entre otros, en potenciales pérdidas producto de inversiones realizadas por el fondo en moneda extranjera, y el comportamiento del diferencial cambiario.

En los Estados Financieros del Fideicomiso⁴¹ al 30 de setiembre del 2012, se detectaron pérdidas netas no materializadas por diferencial cambiario por un monto superior a los 47 millones de colones. De acuerdo con la Contraloría General de la República (2013), ~~tal~~ situación implica la importante necesidad de que esa Superintendencia mantenga una vigilancia constante sobre tales inversiones a fin de minimizar el riesgo de que se materialicen eventuales pérdidas por el comportamiento del diferencial cambiario”.

3.3.2.1 Iniciativas derivadas de la lenta ejecución del FONATEL

En este acápite se hace referencia a las iniciativas desarrolladas en la corriente Legislativa, y en el seno del Poder Ejecutivo respectivamente; en el primer caso para otorgarle un fin

⁴⁰ En la actualidad la Unidad de Gestión se encuentra operando mediante la firma Ernst & Young.

⁴¹ Constituido el 23 de enero de 2012, cuando la SUTEL y el Banco Nacional de Costa Rica suscriben el contrato de Fideicomiso GPP SUTEL-BNCR 211, “Fideicomiso de Gestión de los proyectos y programas SUTEL-BNCR”.

distinto a los recursos del FONATEL, y en el segundo para acelerar la ejecución de los proyectos de inversión.

Poder Legislativo: Proyecto de Ley No. 18.385

En marzo de 2012, el diputado del Partido Accesibilidad Sin Exclusión (PASE), Víctor Emilio Granados, presentó a la Asamblea Legislativa mediante el expediente No. 18.385⁴², un proyecto de ley que busca adicionar un transitorio VIII a la LGT; el mencionado transitorio pretende dotar a la CCSS de parte de los recursos del FONATEL, con el fin de restablecer la sostenibilidad financiera de dicha entidad.

...con el ánimo de aportar soluciones desde la Asamblea Legislativa, se propone que se autorice para que durante los cinco años siguientes a la aprobación del transitorio VIII, del Fondo Nacional de Telecomunicaciones, el 25% de los recursos generados por el otorgamiento de las concesiones y el 10% de los recursos generados por las demás fuentes señaladas en el artículo 38 de esta ley, se destinen como abono a la deuda que el Estado costarricense tiene con la Caja Costarricense de Seguro Social. (Proyecto de Ley tramitado bajo Expediente Legislativo No. 18.385-2012)

Al aprobarse el transitorio en marras, también se propone que los anteriores porcentajes se apliquen por una única vez a los recursos disponibles por el Fondo, fungiendo como una

⁴² Actualmente se encuentra en estudio de la Comisión Permanente Especial de Ciencia y Tecnología.

especie de ~~abono~~” a la deuda que el Estado tiene con la CCSS. No obstante, en caso de que la deuda se cancele antes de los 5 años, los efectos del transitorio cesarán de inmediato.

A pesar de que el proyecto de ley asegura que la escogencia del fondo para el financiamiento de la deuda a la CCSS no va en detrimento a los objetivos del mismo, ni tampoco se seleccionó por ser considerado de ~~poca valía~~”, ante las dificultades que ha tenido la SUTEL para definir los proyectos y dar inicio con la ejecución de los recursos, es notorio la fuerte presión política que se manifiesta en torno al tema.

Se eligió al Fondo como potencial fuente de ingresos porque cuenta con una enorme reserva de recursos y porque el pequeño porcentaje que se propone que sea destinado al pago de la deuda, no causaría mayores inconvenientes para el desarrollo de los planes de la Superintendencia de Telecomunicaciones. (Proyecto de Ley tramitado bajo Expediente Legislativo No. 18.385-2012)

No cabe la menor duda que el tema de la crisis financiera por la que atraviesa la CCSS es primordial para la seguridad social del país; es válido que los tomadores de decisiones planteen posibles soluciones para afrontar la preocupante situación por la que atraviesa dicha institución. Sin embargo, los recursos del fondo ya cuentan con un fin específico que se encuentra estipulado en la LGT, lo cual deja en evidencia que este tipo de iniciativas van contra la esencia del servicio y acceso universal, siendo lo anterior la razón principal de la creación del FONATEL.

Poder Ejecutivo: Decreto No. 37629-MICIT

Considerando que el proceso para la ejecución de los fondos del FONATEL, se ha prolongado más tiempo del esperado, el 23 de abril de 2013 se publica el Decreto No. 37629-MICIT llamado ~~Requerimiento~~ a la SUTEL de recomendación técnica para la eventual imposición de obligaciones de acceso y servicio universal en títulos habilitantes de ICE, como mecanismo para asignar recursos del FONATEL para ejecución del proyecto “Cerrando Brechas en Educación”, liderado por el MEP y que es parte del eje de ~~Acceso~~ “Acceso Universal Solidario” del ASD.

Dicha actuación causó malestar en el sector de telecomunicaciones, así lo manifestó la Cámara de Infocomunicación & Tecnología en un campo pagado, al señalar que este mecanismo ~~crea~~ distorsiones en el mercado con la consecuente afectación de los usuarios”. En esa oportunidad en el campo pagado se señaló lo siguiente:

INFOCOM reconoce la necesidad de agilizar la ejecución de los fondos de FONATEL en el contexto de las metas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones y en el Acuerdo Social Digital. No obstante, no podemos ni debemos, dejar de señalar las implicaciones y consecuencias que este decreto podría tener debido a posibles violaciones al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos y a la legislación nacional.

Algunos de los efectos de este decreto, en opinión de la referida Cámara Empresarial, serían:

...invasión de competencias exclusivas del órgano regulador, que pondrían en riesgo el principio de independencia e imparcialidad regulatoria, así como la posible violación de trato nacional⁴³, servicio universal e independencia regulatoria y una eventual imposición de acceso y servicio universal, inconsistentes con la normativa de FONATEL.

Se consultó mediante una entrevista aplicada⁴⁴ al investigador del PROSIC, Lic. Eduardo Trejos Lalli, quien asegura que el decreto estaba “mal fundamentado jurídicamente y no tenía posibilidad de generar efecto real”. Asimismo, el Lic. Juan Manuel Campos Ávila⁴⁵, Socio Consultor de la empresa Ciber Regulación, opina que:

Es un instrumento redactado para correr con la ejecución de fondos de FONATEL... No daña al país que el ICE ejecute estos fondos. Lo que si debemos de tener claro es que hay una norma en CAFTA que determina que Costa Rica puede utilizar los subsidios que desee siempre y cuando no sea una política contra la competencia. Escoger a dedo siempre es mal visto, por eso los concursos resultan más transparentes

⁴³ Según la Organización Mundial del Comercio, trato nacional hace referencia a “dar a los demás el mismo trato que a los nacionales”. Lo anterior en aspectos tales como mercancías importadas y producidas en el país, servicios nacionales y extranjeros, patentes, derechos de autor, otros.

⁴⁴ Entrevista aplicada el 02 de octubre de 2013, mediante correo electrónico

⁴⁵ Entrevista aplicada el 08 de febrero de 2014, mediante correo electrónico

Sobre lo anterior, la Defensoría de los Habitantes mediante el boletín de prensa del viernes 19 de julio del 2013, manifiesta que:

Preocupa a la Defensoría de los Habitantes las manifestaciones negativas de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) respecto a la disposición del Poder Ejecutivo de otorgar al ICE la licencia y los recursos para llevar Internet a las escuelas y colegios, en cumplimiento del programa Cerrando Brechas. Este proyecto, de claro interés público, pretende llevar acceso a Internet de banda ancha a escuelas y colegios y a las comunidades más pobres y de mayor riesgo social del país.

En línea con lo anterior, esta entidad critica que al país le urge cerrar la brecha digital mediante proyectos como “Cerrando Brechas”; dado a que se cuenta con la experiencia institucional (ICE) y los recursos del fondo para ejecutar, no se justifica seguir postergando el arranque de ese tipo de proyectos. Por esa razón es que la Defensoría vio con buenos ojos que fuera el ICE quien desarrollara los proyectos de acceso y servicio universal, pues a la fecha, la SUTEL mediante la ejecución del FONATEL no ha sido capaz de cumplir con las tareas estipuladas en la LGT.

Asimismo, la Defensoría considera que este tipo de iniciativas son la respuesta del Estado para que por medio de políticas públicas, se propicie el bienestar de las mayorías mediante un desarrollo más solidario, cumpliendo de esta manera con lo establecido en la normativa

y propiciando el acceso a las tecnologías digitales y la conectividad de banda ancha al 100% en centros educativos y comunidades menos favorecidas.

Por otro lado, los atrasos en la ejecución del fondo no afecta solo a los “sectores meta”, sino también a las instituciones encargadas de llevarlos a cabo.

Para el país sería lamentable que el MEP tenga que destinar fondos que podrían ser empleados para satisfacer las múltiples necesidades de nuestro sistema educativo, existiendo recursos con destino específico para estos fines en FONATEL... (Defensoría de los Habitantes, 2013)

Resulta sumamente complicado para instituciones como el MEP, tener que destinar parte de su comprometido presupuesto, para avanzar con las metas establecidas en PNDT cuyo medio de financiamiento son los recursos provenientes del FONATEL. Lo anterior se traduce no solo en rezagos parciales o totales en el avance de las metas, sino en solicitudes por parte de las instituciones involucradas para la extensión de plazos y la delimitación y reestructuración de responsables.

3.3.2.2 Metodología para la Asignación de Recursos del FONATEL

Es importante aclarar que la LGT, en su artículo 36, hace referencia a la manera en que pueden ser asignados los recursos del FONATEL, ya sea por proyectos o por obligaciones de servicio y acceso universal.

En el primer caso, la SUTEL pone a disposición el listado de proyectos anuales, sus respectivos carteles y demás especificaciones técnicas; posteriormente, dichos proyectos serán adjudicados por medio de un concurso público llevado a cabo por el regulador.

También se dispone legalmente de la posibilidad de imponer obligaciones de acceso y servicio universal a los operadores y proveedores, las cuales serán financiadas con recursos del FONATEL si se incurre en un déficit o una desventaja competitiva para el operador o proveedor.

Hasta la fecha, la metodología por cual ha abogado la SUTEL ha sido “por proyectos” mediante la figura de “concurso público”; lo anterior debido a que según esa Superintendencia, la imposición de obligaciones de acceso y servicio universal, solo es posible aplicarla en caso de que un concurso público para adjudicar proyectos del Fondo resulte desierto. Es por lo anterior que la SUTEL rechaza de plano la iniciativa del Poder Ejecutivo de imponer al ICE las obligaciones de acceso y servicio universal para agilizar los proyectos.

La afirmación anterior obedece a un criterio errático de la SUTEL. La ley es clara en el sentido de que los recursos del FONATEL pueden ser asignados ya sea por proyectos, o por obligaciones de servicio y acceso universal; ambas metodologías son válidas y además, no son excluyentes.

La iniciativa del ejecutivo pretendía que mediante el FONATEL se cubriera el déficit en que incurriese el ICE al prestar servicios en centros educativos; la misma práctica se

repetiría con cualquier empresa que gane una licitación para ese fin. Sin embargo, como anteriormente se mencionó, la SUTEL alegó que para imponer estas obligaciones al ICE, primero debe existir un concurso público declarado desierto.

En torno a la imposición de obligaciones de servicio universal, el artículo titulado ~~FONATEL~~, ¿esperar a que la SUTEL aprenda?”, publicado el 25 de abril del 2013 en el periódico La Nación, establece que:

Por otro lado, es pertinente repasar el ordenamiento jurídico alrededor del decreto de marras. Coexisten, al respecto, dos conjuntos de normas. De una parte, la legislación relativa al Cafta y la Ley General de Telecomunicaciones (LGT). El Cafta, sobre servicio universal dice que ~~Costa Rica~~ tiene derecho a definir el tipo de obligaciones de servicio universal que desee mantener. Dichas obligaciones no se considerarán anticompetitivas per se, a condición de que sean administradas de manera transparente, no discriminatoria y con neutralidad en la competencia y no sean más gravosas de lo necesario para el tipo de servicio universal definido.

(La Nación, 2013)

Reconocerle al ICE con recursos del FONATEL los gastos derivados de un convenio con el MEP, sería un eventual trato discriminatorio (con Claro y Movistar). Ambas empresas podrían alegar que no hay reglas justas y que se está beneficiando al incumbente, pues fue en el 2004 (antes de la apertura del Sector Telecomunicaciones) que el ICE y el MEP

suscribieron el convenio de cooperación para desarrollar una Red de Innovación Educativa, cuya finalidad era dotar a centros educativos de conexión a internet.

En relación con lo anterior, algunos proyectos a ejecutarse con los recursos del FONATEL, se han visto cuestionados debido a que su alcance es muy similar a otros que se han desarrollado previamente; tal es el caso de los proyectos de Siquirres, Roxana de Pococí y Zona Norte:

La SUTEL indicó, además, que la ejecución de los proyectos de Siquirres, Roxana de Pococí y Zona Norte Superior, a desarrollar por FONATEL, resultaría complementaria a las contrataciones que en esta materia realice el MEP. En reunión que tuvimos con personal del ICE, supimos que gracias al convenio mencionado dentro del proyecto Cerrando Brechas, en estos momentos el 97.7% de los centros de educación estatal (4.319), ya cuentan con algún tipo de conexión a Internet y que se está trabajando para ampliar el ancho de banda y llegar al 100% de los centros educativos. (Defensoría de los Habitantes, 2013)

Sobre lo anterior la Defensoría se cuestiona si el proyecto Cerrando Brechas realmente calzaba con los parámetros actuales de “servicio universal”, máxime cuando se habla que se alcanzó casi el 100% de la población meta y que dicho convenio existía desde antes de la apertura del sector. En su opinión, el MEP debería invertir en proyectos de distinto alcance y por ende, evitar duplicidades.

En entrevista realizada al Lic. Humberto Pineda Villegas, Director General de FONATEL, mencionó que se requiere realizar una “gira de campo” por la Zona Norte para identificar realmente cuales centros educativos tienen una conexión a internet rescatable, pues, en gran parte de ellos, a lo sumo existe una máquina conectada (generalmente para uso de la Dirección del centro educativo) o bien, la conexión que reciben es “residual”, lo que implica que funciona de manera intermitente. Por lo anterior, Pineda asegura que tanto el 97.7% de conexión en la zona, al igual que la “duplicidad” de proyectos que alega la Defensoría pueden ser altamente cuestionados.

Al respecto, el BID recomienda que una opción de política pública para aquellos países a quienes se les dificulte ejecutar los recursos de acceso y servicio universal, sea imponer estas obligaciones en las subastas de espectro.

Un buen ejemplo de esta línea de acción fue la subasta 3G en Brasil, en la que el gobierno impuso obligaciones de cobertura. El resultado de esta subasta fue una ampliación significativa de la cobertura en el país en beneficio de los habitantes de las pequeñas poblaciones. Cuanta mayor sea la cobertura, antes se podrá cerrar la brecha existente entre las áreas rurales y urbanas, y más se podrán extender los beneficios económicos de un servicio de banda ancha de mayor disponibilidad. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012)

El Lic. Humberto Pineda indicó que a pesar de que en la LGT se establecen dos mecanismos para asignar los recursos del FONATEL, en el Reglamento Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad (RAUSUS) no está desarrollado el mecanismo de “imposición de obligaciones” directas, razón por la cual se ha optado por la opción de ejecutar proyectos.

Con base en lo anterior, añade que dicho reglamento no cuenta con todos los elementos necesarios para asegurar una adecuada gestión de los recursos del fondo pues deja por fuera el tema de “imposición de obligaciones” a pesar de que la Ley si lo contempla. Asimismo, acota que la experiencia a nivel internacional es que los países opten por incluir en sus leyes una opción u otra; a manera de ejemplo se puede mencionar el caso español donde no existe la metodología “por proyectos”, sino únicamente la de “imposición de obligaciones”.

En Costa Rica, tal y como se mencionó anteriormente, se incluyeron ambas en la Ley, pero en el RAUSUS solo se desarrolló en su totalidad una de ellas.

En torno al tema de las subastas de espectro, el Lic. Pineda asegura que la opción de proyectos es más eficiente pues se pueden dar inicio con mayor frecuencia en comparación con las subastas de espectro que en promedio se llevan a cabo cada tres, cinco o inclusive diez años.

Maryleana Méndez, presidenta del Consejo de la SUTEL desmiente por medio del editorial del La Nación publicado el 06 de agosto del 2013, que el regulador haya rechazado que el ICE llevara Internet a centros educativos, sino que como respuesta al criterio técnico

solicitado por el MICITT, se recomendó ~~la~~ vía de los proyectos y concursos públicos, en procura de hacer eficiente y transparente el manejo de los fondos en un mercado en competencia, por lo que el ICE y cualquier otro operador pueden participar en dichos concursos, con el fin de escoger la mejor oferta técnica y económica” (La Nación, 2013)

Es claro que la relación SUTEL-Poder Ejecutivo ha tenido sus asperezas y tropiezos. Eduardo Trejos considera que ~~ha~~ sido una relación complicada al tener prioridades distintas, como desde el inicio a la SUTEL le faltó claridad de como perfilaría los proyectos para financiar con FONATEL”. No obstante, aclara que sería muy extraño si no tuviera ningún tipo de discrepancia con los distintos actores inmersos en la materia. Por su parte Juan Manuel Campos afirma que ~~ya~~ no son tan evidentes las divergencias. El gobierno quería hacer obra en forma rápida y la SUTEL no llevaba el ritmo del gobierno”.

Al consultarle⁴⁶ al Lic. Marcos Arroyo, Director de Planeación del Viceministerio de Telecomunicaciones concuerda en que la relación SUTEL-Poder Ejecutivo ~~ha~~ sido ambivalente...En ocasiones las diferencias parecen de fondo, en otras aparentan ser de comunicación, pero lo cierto del caso es que, ha resultado una tarea extra encontrar sintonía de ambos actores en el tema de FONATEL”.

3.3.2.3 Sobre la cuantificación de la estimación de los beneficios no monetarios o intangibles utilizada por operadores

⁴⁶ Entrevista aplicada el 27 de febrero de 2014, mediante correo electrónico.

A diferencia de otras leyes a nivel internacional, el Reglamento de Acceso Universal Servicio Universal y Solidaridad, no contempla la estimación de los beneficios intangibles (o no monetarios), para los operadores cuando estos llevan a cabo proyectos de acceso universal, servicio universal y solidaridad social.

En el caso de España, este mecanismo de cuantificación si se utiliza. Su Reglamento del Servicio Universal (citado en Zaballos, 2012), en el apartado 2, establece que:

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones establecerá el procedimiento para cuantificar los beneficios no monetarios obtenidos por el operador, en su calidad de prestador de un servicio universal de telecomunicaciones. En dicha valoración se tendrán en cuenta, como mínimo, las siguientes categorías de potenciales generadores de beneficios no monetarios:

1. Mayor reconocimiento de la marca del operador, como consecuencia de la prestación del servicio.
2. Ventajas derivadas de la ubicuidad.
3. Valoración de los clientes o grupos de clientes, teniendo en cuenta su ciclo de vida.
4. Ventajas comerciales que implica el tener acceso a todo tipo de datos sobre el servicio telefónico. (p.22)

De lo anterior se desprende que los operadores al desarrollar proyectos en zonas ~~no~~ rentables” también obtienen beneficios intangibles importantes tales como el reconocimiento de la marca, la fidelidad de los usuarios al pasar de una zona geográfica ~~no~~ rentable” a otra que si lo es, información de interés para efectos de mercadeo, entre otros.

En el caso de Costa Rica, a modo de ejemplo podemos mencionar que el proyecto⁴⁷ que beneficia a las comunidades del Cantón de Guatuso para proveer acceso a servicios de voz e Internet de Banda Ancha, no se contempla la estimación de costos no intangibles o monetarios.

Incluir la estimación de costos intangibles al elaborar los carteles de los proyectos de servicio y acceso universal propiciaría el uso eficiente de los recursos del FONATEL.

3.3.2.4 Proyectos del FONATEL en desarrollo

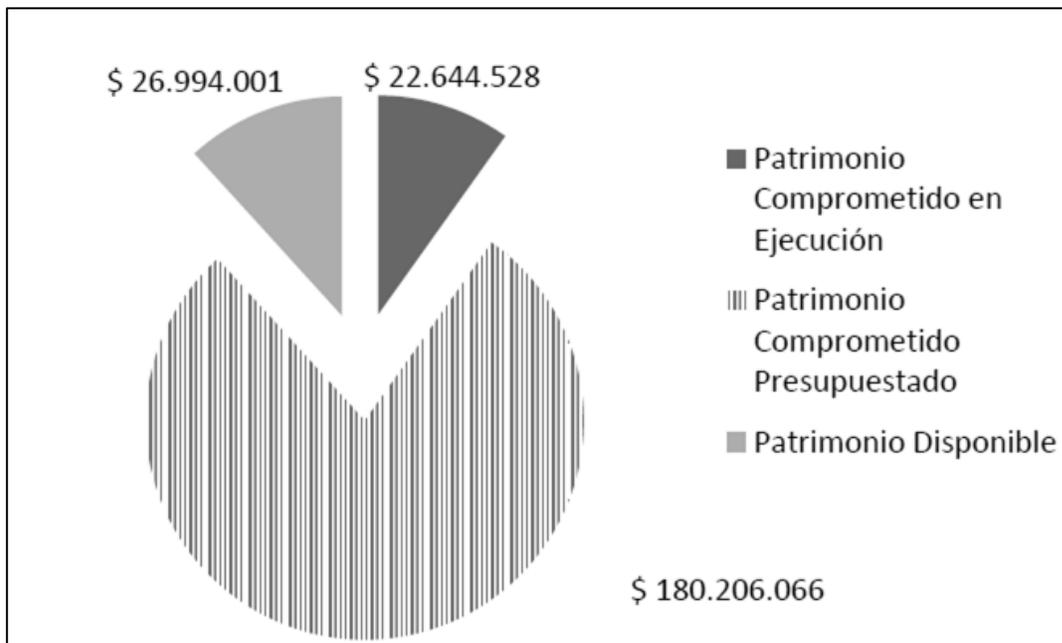
A partir de las iniciativas recibidas para evaluar, le corresponde a la SUTEL formular los programas y proyectos por desarrollar con cargo al FONATEL y plasmarlas en el Plan Anual de Proyectos y Programas. La admisibilidad de las iniciativas de proyectos y propuestas, son valoradas de acuerdo con su pertinencia y presentadas formalmente como Perfiles de Proyectos. Posteriormente, para su aprobación, se evalúan desde una perspectiva técnica, financiera, social y privada, siendo las últimas dos complementarias.

⁴⁷ Cartel del Concurso No. 005-2013, SUTEL-BNCR

Las iniciativas pueden ser presentadas por los diferentes interesados en cualquier momento; aquellas que se admiten deben avanzar en el proceso de administración del portafolio, hasta constituirse en Proyectos o Programas aprobados por el Consejo de SUTEL y ser incluidos en el Plan de Proyectos y Programas.

Con respecto al financiamiento del FONATEL, al 31 de diciembre del 2013 el fideicomiso contaba con un patrimonio total mayor a \$229 millones desglosado de la siguiente manera:

Gráfico No. 9 Comportamiento del Patrimonio del Fideicomiso al 31/12/2013



Fuente: Información Financiera del FONATEL a diciembre 2013, SUTEL

De la totalidad del patrimonio, el 92% (\$202.8 millones), se encuentra en ejecución o comprometido y presupuestado para el Plan de Proyectos y Programas del periodo 2014. Su diferencia, \$26.9 millones representa el patrimonio disponible del fideicomiso al 31 de diciembre del 2013.

Para la sostenibilidad de los proyectos desarrollados y su financiamiento anual, se contempla una perspectiva multianual que permite gestionarlos integralmente y valorar su desempeño e impacto durante su ciclo de vida. Por lo tanto, el Plan de Proyectos y Programas con cargo al FONATEL que se muestra en el siguiente cuadro, incluye las proyecciones futuras de flujo de recursos requeridos.

Cuadro No. 14 Plan de Proyectos y Programas ejecutados con recursos del FONATEL

HORIZONTE DE TIEMPO: 2012-2021					
Patrimonio a la fecha: \$222.865.945					
PROGRAMAS	Programa #1 Comunidades no Conectadas o Sub conectadas: Incluye servicios a los CPSP según ASD/PNDT	Programa #2: 4.2. Promoción del uso de Servicios de Telecomunicaciones para Poblaciones Vulnerables	Programa #3: Soluciones tecnológicas (equipamiento) para CPSP, según definición del ASD	Programa #4: Proyecto para dotar de conectividad de internet de banda ancha y renovación de equipos tecnológicos a las bibliotecas públicas	TOTAL
Subsidio (millones de dólares)	\$ 139.285.993	\$ 50.000.000	\$ 20.000.000	\$ 1.500.000	\$210.785.993
Población Objetivo (1)	520.000	600.000	40.000	68	\$ 1.160.068
Plazo de ejecución en años	2012-2021	2013-2016	2013-2014	2014	2013-2021
Subsidio población	\$ 268	\$ 83	\$ 500	\$ 22.059	
Porcentaje del fondo	66%	24%	9%	1%	

Fuente: Información Financiera del FONATEL a diciembre 2013, SUTEL

De acuerdo con lo proyectado, se estima que para el 2014 se dará continuidad a los proyectos pertenecientes al Programa 1; además se iniciarán los Programas 2, 3 y 4, lo cual representará alrededor de \$79 millones.

En la actualidad el Fondo se encuentra desarrollando tres proyectos y formulando uno, todos pertenecientes al primer programa:

Cuadro No. 15 Estado de Proyectos en ejecución con cargo al FONATEL

Nombre	Resumen	Fase	Monto Presupuestado	Monto Ejecutado	Avance respecto a la fase
Proyecto comunidades del Cantón de Siquirres	Concurso No. 003-2013: Contratación para proveer Acceso a Servicios de Voz e Internet de Banda Ancha a comunidades del cantón de Siquirres, provincia de Limón y la provisión de estos servicios a los Centros de Prestación de Servicios Públicos en esas comunidades	En ejecución Adjudicado a Telefónica de Costa Rica	\$455.637	\$393.244	70%
Proyecto para comunidades de La Roxana de Pococí	Concurso No. 004-2013: Contratación para proveer Acceso a Servicios de Voz e Internet de Banda Ancha comunidades La Curia, La Lidia y Aguas Frías, ubicadas en el distrito de La Roxana de Pococí, provincia de Limón y la provisión de estos servicios a	En ejecución Adjudicado al ICE	\$132.722	\$103.579	24%

	Centros de Prestación de Servicios Públicos en esas comunidades				
Proyecto para la atención de la Zona Norte Superior (Región Huetar Norte)	Concursos No. 005-2013, 006-2013, 007-2013, 008-2013, 009-2013: Contratación para proveer Acceso a Servicios de Voz e Internet de Banda Ancha comunidades del cantón de Upala San Carlos, Guatuso, Los Chiles (Alajuela) y Sarapiquí (Heredia) y la provisión de estos servicios a Centros de Prestación de Servicios Públicos en esas comunidades	En proceso de Firmeza Adjudicados a Telefónica de Costa Rica y CLARO CR Telecomunicaciones	\$19.987.411	\$14.022.504	86%
Proyecto para la atención de la Zona Sur (Región Brunca)	En Formulación	Formulación	\$ 25 MM	-	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de FONATEL.

Es importante resaltar que para cada uno de los proyectos actualmente adjudicados, existe una diferencia a favor entre el monto presupuestado y el monto adjudicado. A esa diferencia se le conoce como “~~maximización~~ maximización de la subvención máxima ofrecida”, con la que se podría desarrollar más proyectos de acceso universal y servicio universal que benefician a la población costarricense.

El siguiente cuadro resumen, muestra de manera más concreta, la mencionada maximización para cada uno de los tres proyectos que actualmente se encuentran adjudicados.

Cuadro No. 16 Maximización del Fondo por la vía de concursos

Proyectos	Siquirres	La Lidia, La Curia y Aguas Frías	Zona Norte Superior	TOTAL
Subsidio Máximo	\$ 465.637	\$ 132.722	\$ 19.987.411	\$ 20.585.770
Monto Adjudicado	\$393.244	\$ 103.579	\$ 14.022.504	\$ 14.519.327
Max. Fondo	\$ 72.393	\$ 29.143	\$ 5.964.907	\$ 6.066.443
% Max. Sub. Máxima / Monto Adjudicado	16%	22%	30%	29%

Fuente: Información Financiera del FONATEL a diciembre 2013, SUTEL

Producto de los siete concursos adjudicados a la fecha, se ha maximizado la subvención máxima ofrecida en un 29%. El monto adjudicado para cada proyecto es por mucho, inferior al subsidio máximo, lo que representa un total de más de \$ 6 millones que como se mencionó anteriormente, pueden ser utilizados para el desarrollo de más proyectos del sector telecomunicaciones que beneficien al país.

3.3.3 Conclusiones preliminares

- A nivel de Latinoamérica y el Caribe la experiencia muestra que ha existido incapacidad para desembolsar de manera efectiva los fondos recaudados para proyectos de servicio universal, acceso universal y solidaridad.

- En Costa Rica, al inicio existió una alta expectativa en torno a los fondos del FONATEL, dicha situación no deja de ser comprensible si se toma en cuenta que en la conformación de un Fondo de carácter social para el Sector Telecomunicaciones, era un hecho único.
- Para un mercado de Telecomunicaciones en plena apertura, se plasmaron gran cantidad de metas con cargo al FONATEL, en los ejes sociales del PNDT, el ASD y el PNBA. Esta situación, dificulta tanto la priorización de las metas como la asignación y ejecución de los recursos del Fondo.
- La carencia de claridad conceptual del Régimen de Acceso y Servicio Universal, fue una de las causas que produjo la poca visión y focalización de las metas con cargo al Fondo. Lo anterior va en detrimento del cumplimiento del objetivo para disminuir la brecha social digital de Costa Rica.
- Producto de lo anterior, del 2009 a la fecha a pesar de que se ha avanzado, algunas de las metas están distantes con respecto a lo proyectado en los documentos anteriormente mencionados. Asimismo, se debe recalcar que previo a la definición de los programas y proyectos, se requirió de toda una composición y organización de la parte administrativa que conformaría el Fondo.
- Existe una carencia de liderazgo por parte del Poder Ejecutivo al momento de coordinar y articular la gestión de los actores involucrados, aspecto que evidencia

diferencias en la definición de “visión país” y poca claridad en la conceptualización de por dónde empezar a ejecutar los recursos.

- La lenta ejecución de los proyectos, responde también al escaso suministro de información, colaboración y compromiso de los diversos actores inmersos en cada proyecto, así como de la mala definición puntual de roles y responsabilidades. Lo anterior se ve traducido en una descoordinación interinstitucional a la hora de proponer, diseñar y ejecutar los programas y proyectos.
- A la hora de definir los carteles de los proyectos con cargo al Fondo, la SUTEL no está valorando los beneficios intangibles que obtienen los operadores al desarrollar proyectos en zonas “no rentables”.
- En la actualidad los proyectos con cargo a FONATEL se circunscriben a dotar acceso y servicio universal a las comunidades vulnerables, no obstante, no se percibe que se encaminen a dotar algún tipo de valor agregado o encadenamiento productivo y economías de escala.
- La prestación del Servicio Universal mediante la ejecución de los recursos del FONATEL está más relacionada con voluntades políticas que con aspectos económicos. Dadas las dificultades para ejecutar los fondos destinados al Acceso y Servicio Universal, se da una confluencia de intereses políticos que proponen hacer uso de estos recursos pasando por encima de los criterios técnicos para los cuales se conformó.

- En virtud de que ha transcurrido más de dos años desde la constitución del Fondo, las situaciones anteriormente expuestas se traducen en un alto costo de oportunidad en cuanto al uso de los recursos del Fondo. Actualmente los beneficios pretendidos con la creación del FONATEL, no se aprecian de la manera esperada debido a que la Superintendencia no ha podido diseñar y ejecutar los programas y proyectos suficientes para utilizar el monto acumulado.

CAPÍTULO IV: PROPUESTA

Al identificarse a lo largo del presente trabajo, situaciones en que la Política Pública diseñada por Costa Rica en el eje de las telecomunicaciones presenta inconsistencias en su operatividad así como la situación actual del uso y explotación del espectro radioeléctrico, la disputa en sede judicial del tema interconexión y la ejecución de los recursos del FONATEL, aspectos que evidencian debilidades en la planificación del sector telecomunicaciones para afrontar estos retos ineludibles que implican la necesidad de emprender acciones estratégicas para fortalecer la dinámica de un sector en constante evolución, es que se parte de la transformación de las referidas debilidades en oportunidades de mejora, ello con el propósito de obtener el mayor provecho de las telecomunicaciones y así propiciar condiciones sociales, económicas y jurídicas más equilibradas y acordes con el contexto actual del desarrollo tecnológico. Para lograr el beneficio esperado, se requiere de la disposición y el liderazgo Estatal, que guie la ruta a trazar mediante la implementación de una política pública de largo plazo, con sinergias de lo —Público-Privado”.

Por todo lo anterior, seguidamente se aporta una matriz que identifica líneas de acción estratégica a realizar con sus correspondientes ejecutores, actores y beneficios.

Acciones Estratégicas para fortalecer la dinámica del sector telecomunicaciones

Tema	Línea de acción estratégica	Ejecutor	Actores	Beneficio
Política Pública	Reducir gradualmente los impuestos especiales y aranceles de importación que se aplican a los servicios, equipos y terminales (teléfonos inteligentes, tabletas, computadoras portátiles, entre otros) de telecomunicaciones.	Asamblea Legislativa	Ministerio de Hacienda, MICITT, Presidencia de la República, sector empresarial (importadores).	Promover la adopción de terminales que permitan dar acceso a la mayoría de la población y así disminuir la brecha digital, implicando ello a su vez una contribución para consolidar un entorno de negocio equilibrado Renovar tecnología con características superiores y amigables con el ambiente.
	Establecer convenios con el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, orientados a la disminución de la brecha social digital.	Ministerio de Vivienda, MICITT, Presidencia de la República.	IMAS, INEC, Sector Social Selectivo ⁴⁸ , fundaciones y asociaciones.	Garantizar que las viviendas de interés social y prioritario otorgadas mediante un “Bono de Vivienda”, cuenten con al menos una conexión de Internet de banda ancha y un equipo terminal. Lo anterior para propiciar el incremento en el acceso a las

⁴⁸ Representa los sectores del gobierno que atienden necesidades sociales a diferentes grupos de población.

Tema	Línea de acción estratégica	Ejecutor	Actores	Beneficio
				TIC's y consecuentemente a mejorar la calidad de vida de los sectores vulnerables del país. Esta contribución podría realizarse con cargo a los recursos del FONATEL, con un "bono a las telecomunicaciones".
	Emitir una política pública en la que se plasmen las responsabilidades puntuales de cada uno de los actores inmersos en el sector telecomunicaciones conforme a su marco legal	Poder Ejecutivo (MICITT)	SUTEL, Cámaras Empresariales, Ministerios, Instituciones Descentralizadas	Evitar duplicidades interinstitucionales para que la ejecución de los proyectos del Sector Telecomunicaciones sea más eficiente, creando el "ecosistema tecnológico nacional".
	Promover el uso de las TIC's en las pequeñas y medianas empresas (PYMES).	MEIC MICITT	Ministerios, PYMES, ITCR, CONICIT, Sistema de Banca para el Desarrollo.	Generar economías de escala a nivel local y regional. Aplicar tecnologías más eficientes para la producción.
	Incentivar y fortalecer la creación de PYMES, enfocadas al desarrollo tecnológico.	MEIC MICITT	Ministerios, PYMES, ITCR, CONICIT, Sistema de Banca para el Desarrollo, INA.	Promover la generación de servicios tecnológicos con alto valor agregado, así como la investigación y desarrollo de potencial humano, sin dejar de lado las invenciones y

Tema	Línea de acción estratégica	Ejecutor	Actores	Beneficio
				transferencia tecnológica.
	Involucrar al sector académico en el desarrollo de nuevas y mejores aplicaciones.	MICITT CONARE	Sector Académico, Ministerios de Salud, Educación, Comercio y Economía, Sector empresarial, Cámaras empresariales.	Propiciar la investigación y desarrollo en aplicaciones orientadas a temas como telemedicina, seguridad, salud, microempresas, así como promover la transferencia de conocimientos en TICS.
Espectro	Derogar Ley de Radio y regular esta actividad mediante la LGT	Asamblea Legislativa	Poder Ejecutivo, Cámaras empresariales, Operadores de Radio y Televisión.	Modernizar la concepción acerca de la regulación radial debido a la obsolescencia de la ley de radio. Regular justamente esta actividad (radio y televisión) y corregir de esa forma las irregularidades que se han permitido a la fecha.
	Actualizar impuesto radiodifusión	Asamblea Legislativa	MICITT, Presidencia de la República, Operadores de Radio y Televisión, Cámaras empresariales.	Retribución justa al Estado Costarricense por la explotación que hacen los actores privados de un bien demanial de alto valor estratégico para el país.
	Otorgar espacios gratuitos en radio y televisión en periodos electorales como medida para	Asamblea Legislativa	Tribunal Supremo de Elecciones, Operadores de Radio y Televisión, Cámaras	Disminuir el financiamiento a la Deuda Política.

Tema	Línea de acción estratégica	Ejecutor	Actores	Beneficio
	disminuir el financiamiento a la Deuda Política.		empresariales.	Promover la transparencia electoral Trato equitativo a la mayoría de partidos políticos.
	Impulsar una política de espectro objetiva, transparente y oportuna	Poder Ejecutivo	MICITT; Operadores, empresariales.	SUTEL, Cámaras Contar con un Cronograma de Asignación de Espectro. Mayor Seguridad Jurídica Incentivar atracción de Inversión Extranjera Directa. Promover el acceso a la información y la transparencia.
Interconexión	Implementación de tarifas asimétricas	SUTEL	Operadores SUTEL	Promover la competencia entre los operadores entrantes y el operador incumbente. Ampliar la oferta de servicios y reducción de costos en su prestación.
	Establecer canales de comunicación entre los actores	SUTEL Operadores	SUTEL Operadores	Definición participativa de las acciones a implementar en el

Tema	Línea de acción estratégica	Ejecutor	Actores	Beneficio
	primarios del Sector.			Sector de Telecomunicaciones para evitar complejos procesos judiciales que afecten el mercado y al usuario final.
	Instaurar Tribunales especializados en Telecomunicaciones	Asamblea Legislativa	Poder Judicial	<p>Agilizar los procesos judiciales del Sector Telecomunicaciones.</p> <p>Definir con mayor premura el proceso de Interconexión en Costa Rica, lo cual restablece la seguridad jurídica de este tema.</p> <p>Proteger al usuario al externarse un criterio sobre la estimación de precios de interconexión basados en costos.</p> <p>Identificar peritos nacionales e internacionales para contar con su criterio en la resolución alternativa de conflictos y en procesos ordinarios.</p>
	Considerar los beneficios netos intangibles en el cálculo	SUTEL	Operadores SUTEL	Propiciar el uso eficiente de los recursos del FONATEL

Tema	Línea de acción estratégica	Ejecutor	Actores	Beneficio
FONATEL	de los proyectos con cargo al FONATEL.			
	Incorporar en el Reglamento de Acceso y Servicio Universal la imposición de obligaciones de acceso y cobertura en subastas de espectro.	Poder Ejecutivo SUTEL	Operadores SUTEL	Garantizar que la cartera de proyectos de acceso y servicio universal con cargo al FONATEL, se ejecute con mayor celeridad, eficiencia y oportunidad.
	Definir una única estrategia para la ejecución de los proyectos y programas con cargo al Fondo	Poder Ejecutivo	Ministerios Operadores SUTEL,	Mayor focalización de los recursos y conformación de una visión país más integral.
	Definir y ejecutar proyectos de alto impacto y valor agregado.	Poder Ejecutivo - SUTEL	MICITT – Operadores – SUTEL – Sector Público, Privado y Social.	Generación de proyectos con cargo a FONATEL orientados más allá de solo el acceso y servicio universal, sino que propicien un encadenamiento productivo y economías de escala.

Conclusiones

A nivel de Políticas Públicas, el cumplimiento de los principales objetivos y metas planteadas en el PNDDT es bajo, no ha tenido el efecto esperado y tampoco se prevé que en el corto plazo pueda sobreponerse en cuanto al cumplimiento de metas, tomando en cuenta que su periodo de vigencia culmina en menos de un año.

A pesar de que el eje social es uno de los principales pilares del PNDDT debido a su alto impacto para la ciudadanía (pues abarca el acceso universal, servicio universal y solidaridad), el panorama actual muestra que es el eje de menor avance en cuanto al cumplimiento de metas y objetivos. Lo anterior se debe a que el financiamiento de este eje se supedita a la ejecución de los recursos con que cuenta el FONATEL.

Asimismo, la desarticulación, escasa coordinación interinstitucional y falta de compromiso, denota una mala planificación y asignación de roles a cada uno de los actores encargados de ejecutar las metas del plan en marras, lo que se traduce en la carencia de una Política Pública clara que defina el norte de cada institución.

En cuanto al Acuerdo Social Digital, se desprende que el eje referente al desarrollo del Gobierno Digital es incipiente, la ejecución de este proyecto depende de la articulación interinstitucional, de la voluntad política para la toma de decisiones y de un cambio cultural para lograr una apropiación razonable de las TIC's.

Asimismo, en lo referente a los proyectos que componen el eje de acceso universal solidario, es notable el retraso en su ejecución, en gran parte debido a que los recursos del FONATEL no han sido ejecutados con la planificación establecida. A su vez, los responsables que los ejecutan no tienen claridad del impacto que genera dicho atraso en los potenciales beneficiarios, los cuales en su mayoría responde a población excluida, propiciando que la brecha social digital se mantenga, o en un escenario más perjudicial, se incremente.

Igualmente, se desprenden debilidades de las metas establecidas en la ENBA con respecto a la realidad nacional, tendencias mundiales y necesidades actuales y futuras, lo que a su vez incide en el aprovechamiento de los beneficios socioeconómicos que pueden derivarse de los servicios de banda ancha.

La ENBA, en lugar de ser un documento integral que sirva como marco orientador al desarrollo de las telecomunicaciones en sus distintas modalidades en el país, es una estrategia desfasada, en la que las acciones desarrolladas hasta el momento, no son consecuentes con las metas y objetivos trazados, impidiendo así reducir oportunamente la brecha digital y mucho menos pasar de una economía basada en factores de producción a una basada en la innovación.

En relación con lo analizado, se infiere que la política pública implementada por el país de cara a la apertura del sector telecomunicaciones, presenta debilidades, inconsistencias y desarticulación entre los actores inmersos en el sector. La problemática expuesta debe ser

corregida con la premura del caso, dado que la misma carece de orientaciones, instrumentos, mecanismos y modificaciones institucionales, que permitan la previsión de sus resultados y la implementación de acciones correctivas con la oportunidad requerida.

El párrafo anterior, afirma lo expuesto en el Estado de la Nación del 2009, donde se indica que aunado al control horizontal y vertical que prevalece en las instituciones del Sector Público, se complementa con la falta de ejecutividad de las acciones públicas, las cuales son lentas e insuficientes en diferentes sectores.

En lo que respecta al análisis de la situación de las acciones implementadas posterior a la apertura del Sector Telecomunicaciones, específicamente el caso del FONATEL, Interconexión y gestión y administración de Espectro, se coligen debilidades importantes que se detallan a continuación.

En el caso del FONATEL, se evidencia distorsiones sobre los lineamientos emanados a nivel político (Poder Ejecutivo) y el ritmo de ejecución que se lleva a nivel técnico (SUTEL). La falta de efectividad en los canales de comunicación estatal han puesto en suspenso el inicio de la ejecución del Fondo, esto se refleja en los conflictos públicos entre estos dos actores, aspecto que ha repercutido directamente en el objeto de reducir con la agilidad del caso la brecha de acceso de la población poco favorecida a medios de telecomunicación efectiva.

El tema de interconexión puede definirse como un proceso altamente complejo en el que la judicialización del mismo era previsible si se parte del contexto histórico Estatal en el que se desarrolló el ICE.

La apertura del sector impone un desafío importante al órgano regulador y a los Tribunales de Justicia en cuanto a la eventual resolución oportuna de la problemática del tema de interconexión, pues debe ponderar sobre la metodología oportuna de fijación de dicha tarifa, así como su impacto en el ICE, el cual ha de demostrar sus costos de forma efectiva, todo ello tiene una repercusión directa no solo en la estabilidad del ICE a través del tiempo, sino también en el éxito o no del proceso de apertura de las telecomunicaciones de nuestro país.

Asimismo, el impacto en el usuario final y en el mercado de telefonía móvil es tangible, pues existe el riesgo de que las tarifas fijadas por concepto de interconexión no se ajusten a los costos reales del ICE, lo que implicaría eventualmente presiones por parte de los operadores hacia el ente regulador para un ajuste a nivel tarifario que puede ocasionar la definición de precios artificiales al usuario final no fundados en costos reales.

Por último, en lo que respecta a la gestión del espectro radioeléctrico, durante décadas se gestionó de una manera totalmente ineficiente e inaceptable, aspecto que es sumamente reprochable tratándose de un bien demanial.

La irregularidad en las concesiones otorgadas, la concentración de frecuencias en pocos operadores, usos contrarios a la normativa e impuestos inaceptables, fue la tónica del

manejo de este recurso, confirmando así que el Estado Costarricense no ha administrado de manera objetiva, oportuna, transparente y no discriminatoria la asignación y el uso del espectro radioeléctrico, con lo cual se expone a un eventual arbitraje internacional por incumplimiento de los compromisos establecidos en el CAFTA-DR en materia de telecomunicaciones.

Las acciones estratégicas propuestas producto de la presente investigación se traducen en una hoja de ruta, que traza un camino de oportunidades dirigidas a la regularización, transparencia, eficiencia y el desarrollo basado en la propulsión de la innovación como instrumento de una política pública inclusiva, concatenando tres ejes fundamentales en el sector telecomunicaciones: Espectro, Interconexión y Fondos de Servicio Universal.

Bibliografía

Agüero, M. (2013, Julio 17). Sutel desafía a Laura Chinchilla con plan para interconectar escuelas. La Nación, Obtenido desde http://www.nacion.com/nacional/Sutel-desafia-Chinchilla-interconectar-escuelas_0_1354264601.html

Anstey, C & Kircher, A. (diciembre, 2000). La Globalización Debe Beneficiar a los Pobres, Afirma Nuevo Estudio, 2. Obtenido desde <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/PressRelease/20142150/pr120501-es.pdf>

Arce, G. (Abril 2013). Fonatel, ¿esperar a que la Sutel aprenda?. La Nación. Obtenido desde http://www.nacion.com/foros/Fonatel-esperar-Sutel-aprenda_0_1337666328.html

Asamblea Legislativa, Acta de sesión ordinaria No. 73. (1 de junio de 2005).

Asamblea Legislativa. (1 de 1 de 1888). Código Civil. Costa Rica.

Asamblea Legislativa. (12 de marzo de 2007). Acta de la sesión ordinaria No.20.

Asamblea Legislativa. (2007-2009). Actas del proyecto de Ley Expediente 16398.

Asamblea Legislativa. (Marzo, 2012). Proyecto de Ley, Expediente No. 18.385. Obtenido desde <http://www.conare.ac.cr/proyectos/18385.pdf>

Asamblea Legislativa. (s.f.). Comisión especial que conoció y dictaminó el expediente 16.397 “Ley de fortalecimiento y modernización de las entidades públicas del sector telecomunicaciones” expediente 16.524.

Asociación GSMA. (2011). Manual de Espectro.

Balra, R. (2008). Empresa Eficiente: Metodologías, Modelos y Aplicación para fines de Regulación Tarifaria. Unión Internacional de Telecomunicaciones. Obtenido desde <http://www.itu.int/ITU->

[D/finance/Studies/Efficient%20operator/Empresa_Eficiente_final_sp.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/finance/Studies/Efficient%20operator/Empresa_Eficiente_final_sp.pdf)

Banco Interamericano de Desarrollo. (Marzo, 2012). Construyendo puentes, Creando oportunidades: La Banda Ancha como catalizador del desarrollo económico y social en los países de América Latina y el Caribe. Obtenido desde <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36882812>

Cabello, A. (1999). Globalización y Liberalización Financieras y la Bolsa Mexicana de Valores. Del Auge a la Crisis. Obtenido desde http://books.google.co.cr/books?id=NsvHMuHdHmsC&pg=PA111&dq=liberalizaci%C3%B3n&hl=en&sa=X&ei=7krxUoOqAcvOkQeOpYDwDg&redir_esc=y#v=onepage&q=liberalizaci%C3%B3n&f=false

Canal 15- Universidad de Costa Rica - Programa Era Verde. (Agosto de 2013). ¿De quién son las frecuencias de radio y TV en Costa Rica?

Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública. (2009). Informe final del Proyecto Diagnóstico sobre el Gobierno Digital en Costa Rica. Obtenido desde http://www.gobiernofacil.go.cr/e-gob/gobiernodigital/informes/Informe_final_de_Gobierno_Digital.pdf

CISCO. (2007). Gobierno Conectado. Obtenido desde http://www.gobiernofacil.go.cr/e-gob/gobiernodigital/ebooks/GOBIERNO_CONECTADO.pdf

Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, España. (30 de abril de 2010). Conceptos básicos de Telcos: Espectro Radioeléctrico. Obtenido de <http://blogcmt.com/2010/04/30/conceptos-basicos-de-telecos-espectro-radioelectrico/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1999). Servicios Públicos y Regulación. Consecuencias legales de las fallas del mercado.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Setiembre, 2011). Uso de los fondos de acceso universal de telecomunicaciones en países de América Latina y el Caribe.

Comisión Interamericana de Telecomunicaciones CITEL. (2004). Organización de los Estados Americanos.

Comisión Interamericana de Telecomunicaciones Organización de los Estados Americanos. (Febrero, 2000). El servicio universal en las Américas.

Comisión Interamericana de Telecomunicaciones. (2005). Libro Azul: Políticas de Telecomunicaciones para las Américas.

Contraloría General de la República. (Abril, 2013). Informe de auditoría de carácter especial sobre la estructura de control y la gestión del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL), DFOE-IFR-IF-02-2013. Obtenido desde <http://www.cgr.go.cr>

Contraloría General de la República. (Agosto 2013). Informe sobre el cumplimiento de las metas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil y de la Red de Atención del Adulto Mayor DFOE-SOC-IF-09-2013, Obtenido desde <http://www.cgr.go.cr>

Contraloría General de la República. (Julio 2013). Informe sobre el proyecto de transición a la radiodifusión digital DFOE-IFR-IF-05-2013. Obtenido desde <http://www.cgr.go.cr>

Contraloría General de la República. (Julio, 2012). Informe sobre la gestión del Espectro Radioeléctrico ante la apertura de las Telecomunicaciones, DFOE-IFR-IF-06-2012. Obtenido desde <http://www.cgr.go.cr>

Contraloría General de la República. (Junio 2012). Informe sobre las iniciativas que impulsan el desarrollo del Gobierno Digital y de una Sociedad basada en la Información y el Conocimiento en Costa Rica DFOE-IFR-IF-05-2012, Obtenido desde <http://www.cgr.go.cr>

Contraloría General de la República. (Octubre 2011). Informe sobre el Proceso de Apertura de las Telecomunicaciones en Costa Rica DFOE-IFR-IF-11-2011. Obtenido desde <http://www.cgr.go.cr>

Defensoría de los Habitantes. (Agosto, 2013). SUTEL podría trabajar con agilidad y eficiencia. Obtenido desde <http://www.dhr.go.cr/boletines/ArtSUTEL.pdf>

Defensoría de los Habitantes. (Julio, 2013). Defensoría afirma que al país le urge cerrar brecha digital. Obtenido desde <http://www.dhr.go.cr/boletines/pronunciamientobrechadigital.pdf>

El Financiero. (18 de agosto de 2013). Telefónicas tocan la puerta de Comex para mejorar clima de negocios del sector de telecomunicaciones.

El Financiero. (2 de julio de 2013). Sector empresarial clama por una política clara de manejo del espectro radioeléctrico.

Expediente 11-000874-1027-CA, Tribunal Contencioso Administrativo.

Fondo Monetario Internacional. (Noviembre, 2001). La liberalización del comercio mundial y los países en desarrollo. Obtenido desde <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/esl/110801s.htm>

Foro Económico Mundial. (2013). Reporte Global de Competitividad 2013–2014. Obtenido desde http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

García Mariñoso, B. (2012) Monopolio Natural, Material Didáctico del Máster en Economía de las Telecomunicaciones, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España

GSMA y AHCJET. (2012). Telefonía móvil y el impacto tributario en América Latina. http://www.gobierno-digital.go.cr/e-gob/gobiernodigital/noticias/index_1.htm

Hernández Orozco, C. (2011). Planificación y programación. Obtenido desde http://books.google.co.cr/books?id=lc5s-90S7UMC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=snippet&q=en%20un%20tiempo%20y%20espacio%20prefijados&f=false

Instituto Costarricense de Electricidad (Noviembre, 2010). Se interpone nulidad absoluta, suspensión del acto administrativo y recursos de revocatoria o reposición ante el Consejo de la SUTEL en contra de la Resolución RCS-496-2010.

Inversiones Río Hurtado Ltda. (2007). Revisión de la Regulación Tarifaria en las Telecomunicaciones. Santiago.

Katz y Avila (2011). El Impacto Económico de la Banda Ancha y Desafíos para superar la Brecha Digital. Columbia Business School. San Salvador

Klein, G. (2007). Estudio sobre la Aplicación de Modelos de Costos en América Latina y El Caribe. Argentina: Unión Internacional de Telecomunicaciones.

Lahera Parada, E. (2004). –Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina. –Similitudes y diversidades”. Obtenido desde <http://www.cepal.cl/>

Ley No. 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

Ley No. 8642, Ley General de Telecomunicaciones. (30 de Junio de 2008).

Mayorga Juan, Revolución conservadora y conservación revolucionaria, 2003.

Medellín Torres, C. (julio, 2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. CEPAL – SERIE Políticas sociales, (93), 3-56. Obtenido desde <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/15555/P15555.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xslt>

Méndez Gilbert Camacho, M. (Agosto, 2013). Sutel trabaja en forma ágil y eficiente. La Nación. Obtenidos desde: http://www.nacion.com/foros/Sutel-trabaja-forma-agil-eficiente_0_1358264163.html

Milo, A. (02 de mayo de 2013). Telekonomics. Obtenido de Modelos de costos de interconexión: <http://telekonomics.blogspot.com/2013/05/modelos-de-costos-de-interconexion.html>

Milo, A. (22 de febrero de 2012). Telekonomics. Obtenido de http://www.lasillarota.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=34707:la-

regulaci%C3%B3n-de-la-interconexi%C3%B3n-de-redes-de-
telefon%C3%ADa&Itemid=169

Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. (2009). Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2009-2014. Obtenido desde <http://www.expotelecom.net/pdf/PNDT.pdf>

Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. (2013). Proyecto “Centros Comunitarios Inteligentes”. Obtenido desde <http://www.micit.go.cr/images/stories/pdf/ceci.pdf>

Ministerio de Comercio Exterior. (2004). Capítulo 13 Telecomunicaciones. En COMEX. Documento Explicativo Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centroamérica - Estados Unidos. Obtenido desde http://www.comex.go.cr/tratados/vigentes/cafta/documento_explicativo_cafta.pdf

Ministerio de Planificación. (2006). Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010. Obtenido desde <http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/099874d8-52b7-4ee5-ab3c-04b3151621da/978-9977-73-023-3.pdf>

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Colombia. (Febrero de 2011). Plan Vive Digital. Obtenido de <http://www.mintic.gov.co/index.php/vive-digital-descargas>

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Colombia. (s.f.). Recuperado el 9 de 9 de 2013, de <http://www.mintic.gov.co/>

Molano Vega. D, Ministro de las tecnologías de información y las comunicaciones de Colombia, Ier Congreso Regional de Telecomunicaciones. (25 de 7 de 2013). Panamá.

Monge, E. C. (2011). Una Visión General Sobre la Regulación en los mercados de Telefonía Móvil. Ciencias Económicas 29-No. 2, 157. Obtenido desde <http://www.latindex.ucr.ac.cr/econ-29-2/econ-29-2-04.pdf>

Moreno Lourdes (2012) Teórica Económica de la Regulación, Material Didáctico del Máster en Economía de las Telecomunicaciones, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España.

Organización Mundial del Comercio. (2000). AGCS – Realidad y Ficción Obtenido desde http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/gats_factfiction3_s.htm

Orozco, H. E. (2001). Apertura y Regulación de las telecomunicaciones en Costa Rica. (Proyecto de graduación). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Peitz, M. (2001). Competencia y regulación de la interconexión en los mercados de telecomunicación: Revista de Economía Industrial 339, 95-103. Obtenido desde <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Competencia%20y%20regulaci%C3%B3n%20de%20la%20interconexi%C3%B3n.pdf>

Poder Legislativo del Estado de Guanajato - Instituto de Investigaciones Legislativas, Telecomunicaciones: Regulación de las redes de nueva generación en España, p 10. Obtenido desde http://www.congresogto.gob.mx/uploads/contenido_estudio/archivo/39/34.pdf

Presidencia de la República de Costa Rica. (2011, Julio 03). Gobierno de la República presenta Acuerdo Social Digital que potencia el acceso, uso y aprovechamiento de las tecnologías digitales. Cadena Nacional del Acuerdo Social Digital, Obtenido desde <http://www.presidencia.go.cr/index.php/prensa/prensa-presidencia/902-gobierno-de-la-republica-presenta-acuerdo-social-digital-que-potencia-el-acceso-uso-y-aprovechamiento-de-las-tecnologias-digitales>

Procuraduría General de la República. (26 de agosto de 2009). OJ-81-2009.

Procuraduría General de la República. (26 de febrero de 2007). Opinión Jurídica OJ-15-2007.

Procuraduría General de la República. (30 de abril de 2010). C-089-2010.

Programa Estado de la Nación. (s.f.). Acceso al Mercado de Servicios. Obtenido desde http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/biblioteca_virtual/otras_publicaciones/resumen_tlc.pdf

PROSIC. (2007). Marco Institucional: El Gobierno Digital en Costa Rica. Obtenido desde <http://www.gobiernofacil.go.cr/e-gob/gobiernodigital/informes/PROSIC2007/cap1.pdf>

PROSIC. (2010). Evaluación del Proceso de Apertura de las Telecomunicaciones. En PROSIC, Informe 2010. Obtenido desde <http://www.prosic.ucr.ac.cr/>

PROSIC. (2012). Apertura de las Telecomunicaciones. En Trejos Lalli E. Informe Anual.

Quirós, E. V. (s.f.). El insólito regalo de frecuencias de radio y televisión al sector privado.

Radiográfica Costarricense S.A. (s.f.). Recuperado el 11 de 9 de 2013, de http://www.racsaco.cr/mision_vision.php

Reglamento de acceso e interconexión de redes de Telecomunicaciones.

Rodríguez, O. (2013, Setiembre 03). Costa Rica subió tres puestos en el Reporte Global de Competitividad. La Nación, Obtenido desde http://www.nacion.com/economia/Costa-Rica-Reporte-Global-Competitividad_0_1363863712.html

Ross, A. (2013, Junio 24). Lentitud de Internet entorpece ventaja tecnológica en las aulas. La Nación, Obtenido desde http://www.nacion.com/nacional/Lentitud-Internet-entorpece-ventaja-tecnologica_0_1349665078.html

Ross, A. (2013, Julio 18). MEP dará inicio a red educativa sin recursos de Fonatel. La Nación, Obtenido desde http://www.nacion.com/nacional/educacion/computadoras-banda_ancha-red-estudiantes-MEP-Fonatel-Leonardo_Garnier_0_1354464635.html

Sala Constitucional, Voto No. 2306-91 (6 de Noviembre de 1999).

Schifer López, C. A. (2002). Telecomunicaciones: Marco Regulatorio. Universidad Católica Argentina.

Secretaría Técnica de Gobierno Digital. (2011). Avances de una estrategia competitiva de Gobierno Digital 2006-2010. Obtenido desde http://www.gobiernofacil.go.cr/e-gob/informe_gobiernodigital_baja.pdf

Secretaría Técnica de Gobierno Digital. (2011). Plan Maestro Gobierno Digital 2011-2014. Obtenido desde <http://www.gobiernofacil.go.cr/e-gob/gobiernodigital/informes/PlanMaestroGD.pdf>

Secretaría Técnica de Gobierno Digital. (2013). Boletín de Noticias relacionadas con Gobierno Digital. Obtenido desde

Superintendencia de Telecomunicaciones. (15 de mayo de 2009). Informe técnico sobre el uso y asignación del espectro radioeléctrico en Costa Rica.

Superintendencia de Telecomunicaciones. (2012). informe de Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones 2010-2012.

Superintendencia de Telecomunicaciones. (Agosto, 2012). Recurso de Apelación contra la Resolución No. 0434-2012 emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo.

Superintendencia de Telecomunicaciones. (Diciembre, 2010). RCS-529-2010 Expediente SUTEL-OT-110-2010. San José.

Superintendencia de Telecomunicaciones. (Junio, 2009). Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL). Contexto actual, tendencias clave, opciones y recomendaciones de política

Superintendencia de Telecomunicaciones. (Marzo, 2010). RCS-137-2010 Definición de la metodología para la fijación de los precios de interconexión. San José.

Superintendencia de Telecomunicaciones. (Octubre, 2010). RCS-496-2010 Se aprueba con modificaciones la Oferta de Interconexión de Referencia del Instituto Costarricense de Electricidad y se fijan otras condiciones mínimas para la interconexión. San José.

Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos. (21 de Diciembre de 2007). Recuperado el 05 de Junio de 2012, de <http://www.pgr.go.cr>.

Tribunal Contencioso Administrativo (Julio, 2012) Resolución No. 0434-2012 sobre Medida Cautelar Intraprocesal interpuesta por ANTTEC y ASDEICE contra ARESEP, SUTEL y el ICE.

Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2010). La UIT y las Radiocomunicaciones.

Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2012). Lograr la inclusión digital para todos.

Obtenido de <https://itunews.itu.int/es/2959-Lograr-la-inclusion-digital-para-todos.note.aspx>.

Unión Internacional de Telecomunicaciones. UIT. (Junio de 2007). Capítulo I Antecedentes. En UIT, Estudio sobre la aplicación de modelos de costos en América Latina y el Caribe. Obtenido desde <http://www.itu.int/ITU-D/finance/costmodels/Klein%20study-SP.PDF>.

Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2013) Informe de la Medición de la Sociedad de la Información. Obtenido desde http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2013/MIS2013-exec-sum_S.pdf.

Unión Internacional de Telecomunicaciones. UIT. (s.f.). Introducción al concepto de interconexión de redes de Telecomunicaciones. Obtenido desde <http://etnbyte.files.wordpress.com/2009/03/itx-1.pdf>.

Viceministerio de Telecomunicaciones. (2012). Informe de Evaluación Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2009-2014. Obtenido desde <http://www.telecom.go.cr/index.php/plan-nacional-de-desarrollo/telecom/publicaciones/pndt/informe-de-evaluacion-pndt-2009-2014-nov-2012/detail>.

Voto 05386, Expediente 91-002730-0007-CO (Sala Constitucional 24 de 10 de 1993).

Waisleder, A. F. (abril de 2009). Efectos del manejo de frecuencias radioeléctricas en Costa Rica, sesenta años después.

Zaballos, A. G. (diciembre, 2012) Regulación del Coste neto del servicio Universal,
Material Didáctico del Máster en Economía de las Telecomunicaciones.

Anexos

Consultas Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Salud y Dirección CEN

CINAI sobre los Proyectos del ASD.

14/01/14

Gmail - Consulta Acuerdo Social Digital - Proyecto Venciendo Brechas



F88jO Jjm <fabio.chur10@gmail.com>

Consulta Acuerdo Social Digital - Proyecto Venciendo Brechas

J. Fabio <chur_fabio10@hotmail.com>

7 de octubre de 2013, 10:27

Para: "dn.cencinai@gmail.com" <dn.cencinai@gmail.com>

Buenos días,

Espero se encuentren bien. En el archivo adjunto encontrarán consulta relacionada con el Proyecto "Venciendo Brechas", el cual conforma uno de los proyectos del Acuerdo Social Digital.

Agradezco mucho la colaboración que me puedan brindar.

Favor dar acuse de recibido.

Saludos,

José Fabio Jiménez Méndez
Ced. Id. 1-1396-0063

 **Solicitud de informacion DN Cen Cinai.pdf**
50K

07 de Octubre de 2013

Señores

Dirección Nacional de CEN-CINAI

Asunto: Solicitud de información Acuerdo Social Digital

Con fundamento en lo establecido en la Ley de regulación del derecho de petición, Ley No. 9097, solicito que en un plazo improrrogable de diez días hábiles, se me facilite, por este medio (email chur_fabio10@hotmail.com) la siguiente información, referente al proyecto denominado "Venciendo Brechas CEN-CINAI", plasmado en el Acuerdo Social Digital.

1. ¿Cuál es el porcentaje real de cumplimiento de las metas? Favor indicar el porcentaje a nivel general y por componente.
2. ¿Qué acciones ha ejecutado la Administración para su implementación?
3. ¿Cuáles son las limitaciones que ha enfrentado la Administración para su ejecución?
4. ¿Se considera una nueva fecha para dar por cumplido este proyecto? En caso afirmativo indicarla.
5. Cuáles son los efectos a nivel social que pueden ocasionar el atraso en este proyecto.
6. ¿Qué acciones se tienen planificadas por la Administración, para darle continuidad y permanencia a este proyecto?

Sobre este mensaje no sobra advertir que se hace acá una petición formal de información de conformidad con los artículos 27 y 30 constitucionales, lo que implica una entrega en 10 días hábiles según la Ley de jurisdicción constitucional. La Sala Constitucional ha establecido que "Cualquier medio es idóneo para gestionar una petición ante la Administración" en el voto 6037-08. Sobre el uso del correo electrónico ha dicho en el mismo fallo que "Cuando se trata (...) de solicitudes información pública, cuya respuesta y atención no requiere de ningún procedimiento formal, el correo electrónico resulta una vía útil efectiva para que la Administración conteste (...)". Tal criterio se ha reiterado en votos del 2010 (6131-2010)."

Atentamente



José Fabio Jiménez Méndez
Cédula Id. 1-1396-0063

14/01/14

Gmail - Consulta Acuerdo Social Digital - Proyecto "CECIS 2.0"



FãßjØ Jjm̄ <fabio.chur10@gmail.com>

Consulta Acuerdo Social Digital - Proyecto "CECIS 2.0"

J. Fabio <chur_fabio10@hotmail.com>

7 de octubre de 2013, 10:37

Para: "micitt@micit.go.cr" <micitt@micit.go.cr>

Buenos días,

Espero se encuentren bien. En el archivo adjunto encontrarán consulta relacionada con el Proyecto "CECIS 2.0", el cual conforma uno de los proyectos del Acuerdo Social Digital.

Agradezco mucho la colaboración que me puedan brindar.

Favor dar acuse de recibido.

Saludos,

José Fabio Jiménez Méndez

Ced. Id. 1-1396-0063

 **Solicitud de informacion MICITT.pdf**
50K

07 de octubre de 2013

Señores

Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones

Asunto: Solicitud de información proyecto plasmado en el Acuerdo Social Digital

Con fundamento en lo establecido en la Ley de regulación del derecho de petición, Ley No. 9097, solicitó que en un plazo improrrogable de diez días hábiles, se me facilite, por este medio (email chur_fabio10@hotmail.com) la siguiente información, referente al proyecto denominado "Centros Comunitarios Inteligentes (CECIS 2.0), plasmado en el Acuerdo Social Digital.

1. ¿Cuál es el porcentaje real de cumplimiento de las metas? Favor indicar el porcentaje a nivel general y por componente.
2. ¿Qué acciones ha ejecutado la Administración para su implementación?
3. ¿Señalar las limitaciones que ha enfrentado la Administración para ejecutar ese proyecto?
4. ¿Se considera una nueva fecha para dar por cumplido ese proyecto? En caso afirmativo indicarla.
5. ¿Cuáles son los efectos a nivel social que pueden ocasionar el atraso en este proyecto?
6. ¿Qué acciones se tienen planificadas por la Administración, para darle continuidad y permanencia a este proyecto?

Sobre este mensaje no sobra advertir que se hace acá una petición formal de información de conformidad con los artículos 27 y 30 constitucionales, lo que implica una entrega en 10 días hábiles según la Ley de jurisdicción constitucional. La Sala Constitucional ha establecido que "Cualquier medio es idóneo para gestionar una petición ante la Administración" en el voto 6037-08. Sobre el uso del correo electrónico ha dicho en el mismo fallo que "Cuando se trata (...) de solicitudes información pública, cuya respuesta y atención no requiere de ningún procedimiento formal, el correo electrónico resulta una vía útil efectiva para que la Administración conteste (...)". Tal criterio se ha reiterado en votos del 2010 (6131-2010)."

Atentamente



José Fabio Jiménez Méndez
Cédula Id. 1-1396-0063

14/01/14

Gmail - Consulta Acuerdo Social Digital - Proyecto Cerrando Brechas



Fáb|O' Jjm <fabio.chur10@gmail.com>

Consulta Acuerdo Social Digital - Proyecto Cerrando Brechas

J. Fabio <chur_fabio10@hotmail.com>

7 de octubre de 2013, 10:49

Para: "leonardo.garnier.rimolo@mep.go.cr" <leonardo.garnier.rimolo@mep.go.cr>

Cc: "mario.mora.quiros@mep.go.cr" <mario.mora.quiros@mep.go.cr>

Buenos días,

Espero se encuentren bien. En el archivo adjunto encontrarán consulta relacionada con el Proyecto "Cerrando Brechas", el cual conforma uno de los proyectos del Acuerdo Social Digital.

Agradezco mucho la colaboración que me puedan brindar.

Favor dar acuse de recibido.

Saludos,

José Fabio Jiménez Méndez
Ced. Id. 1-1396-0063

 **Solicitud de informacion MEP.pdf**
50K

07 de octubre de 2013

Señores
Ministerio de Educación Pública

Asunto: Solicitud de información Acuerdo Social Digital

Con fundamento en lo establecido en la Ley de regulación del derecho de petición, Ley No. 9097, solicito que en un plazo improrrogable de diez días hábiles, se me facilite, por este medio (email chur_fabio10@hotmail.com) la siguiente información, referente al proyecto denominado "Cerrando Brechas", plasmado en el Acuerdo Social Digital.

1. ¿Cuál es el porcentaje real de cumplimiento de las metas? Favor indicar el porcentaje a nivel general y por componente.
2. ¿Qué acciones ha ejecutado la Administración para su implementación?
3. ¿Cuáles son las limitaciones que ha enfrentado la Administración para su ejecución?
4. ¿Se considera una nueva fecha para dar por cumplido este proyecto? En caso afirmativo indicarla.
5. Cuáles son los efectos a nivel social que pueden ocasionar el atraso en este proyecto.
6. ¿Qué acciones se tienen planificadas por la Administración, para darle continuidad y permanencia a este proyecto?

Sobre este mensaje no sobra advertir que se hace acá una petición formal de información de conformidad con los artículos 27 y 30 constitucionales, lo que implica una entrega en 10 días hábiles según la Ley de jurisdicción constitucional. La Sala Constitucional ha establecido que "Cualquier medio es idóneo para gestionar una petición ante la Administración" en el voto 6037-08. Sobre el uso del correo electrónico ha dicho en el mismo fallo que "Cuando se trata (...) de solicitudes información pública, cuya respuesta y atención no requiere de ningún procedimiento formal, el correo electrónico resulta una vía útil efectiva para que la Administración conteste (...)" Tal criterio se ha reiterado en votos del 2010 (6131-2010)."

Atentamente



José Fabio Jiménez Méndez
Cédula Id. 1-1396-0063



23 de octubre de 2013

MICIT-DTD-OF-279-2013

Señor
José Fabio Jiménez Méndez
Estudiante UCR

Estimado señor:

Por la presente respondo a su carta donde solicita información del proyecto CECI 2.0:

1. ¿Cuál es el porcentaje real de cumplimiento de las metas? Favor indicar el porcentaje a nivel general y por componente.

En el caso de FONATEL no se lleva avance de cumplimiento, esto producto que desde el mes de noviembre del 2011 se envió a la SUTEL el proyecto CECI 2.0 para su implementación y hasta el día de hoy no se ha llevado a cabo, esto porque los recursos son administrados por la SUTEL y son ellos los que deciden cuando se comienzan a ejecutar, ya que no existe forma legal de que el gobierno pueda presionar para que se haga de forma más ágil.

Hasta hace unos meses atrás la SUTEL saco a concurso el primer proyecto de conectividad en Siquirres y actualmente está en concurso la conectividad de la zona norte.

2. ¿Qué acciones ha ejecutado la Administración para su implementación?

Desde el año 2011 a la fecha el MICITT con sus escasos recursos ha logrado importantes proyectos a nivel regional y que se detallan seguidamente:

- a) **Proyecto CECI-Manos a la Obra:** Con la unión MICITT-IMAS se logra un proyecto denominado CECI-Manos a la Obra que busca fortalecer los procesos de administración y capacitación en los CECI, dónde se colocan entre 1 y 4 jóvenes de escasos recursos por CECI. Los jóvenes reciben 100.000 al mes por la ayuda brindada, más una beca para una carrera técnica según la demanda del país, logrado de esta forma dos objetivos, el primero sacarle el provecho a los CECI como centros de formación y capacitación para disminuir la brecha digital, y por otra parte ayudar a reducir la pobreza por medio de la formación de los integrantes del núcleo familiar, que les permita encontrar mejores opciones laborales. Actualmente se tiene más de 500 jóvenes a nivel nacional que



- estudian carreras como redes, electrónica, call center, tecnologías de la información, inglés, entre otras.
- b) **Centros de formación IMAS-MICITT-UTN:** Por medio del trabajo conjunto entre los dos ministerios IMAS y MICITT con la Universidad Técnica Nacional, se han logrado utilizar diversos CECI a nivel nacional para dar carreras técnicas a jóvenes de escasos recursos, dónde es esta, la única oportunidad de estudio y de superación en su lugar de residencia, más considerando que son lugares muy rurales con pocas opciones para la población. Algunos de estos centros están en Los Chiles frontera norte de Costa Rica, Upala de San Carlos, Alajuela, Zona de los Santos, Guanacaste entre otros.
 - c) **Quioscos informativos:** El ministerio de Hacienda en la búsqueda de ayudar a la población para que pueda llenar los documentos necesarios en el campo tributario para estar al día con el Estado, ha realizado una alianza con el MICITT para utilizar 25 CECI que cuentan con los formularios digitales para que las personas pueda acercarse y llenarlos.
 - d) **Juegos educativos:** En el año 2013 se ha comenzado un proceso para instalar dos juegos educativos, el primero diseñado entre el COSEVI y la fundación Aliarse que trata de crear cultura en el tema de seguridad vial. El otro juego trata de la precaución que deben tener las personas ante la emergencia que vive el país por el dengue.
 - e) **Dialogo Nacional de Salud:** Ante las diversas situaciones que ha vivido la Caja Costarricense del Seguro Social en los últimos años, se ha promocionado el espacio por medio de Facebook y foros para que toda la ciudadanía pueda opinar sobre la forma de ayudar a tan importante institución. Es por ello que gracias a los CECI se va a permitir la participación de la ciudadanía a lo largo y ancho de toda Costa Rica.
 - f) **Proyecto Banco Popular-MICITT-Aliarse:** Por medio de la unión de estas tres instituciones se logra diseñar 6 módulos de formación y capacitación para los CECI. Estos consisten en cursos de ofimática, con el tema de educación financiera de forma transversal, dónde las personas reciben cursos de 40 horas, con un manual diseñado didácticamente, más un vídeo explicativo.
 - g) **Cursos de capacitación y usuarios en los CECI:** Se ha reforzado los procesos de capacitación en los CECI, para ello se confecciona materiales originales y homogéneos, que permitan asegurar que los cursos que se brindan son de alta calidad. Las personas son capacitadas en cursos como ofimática, inglés, internet, manipulación de alimentos, diseño gráfico, derechos humanos, linux, correo electrónico, redes sociales, contabilidad, mecanografía, portal de SINABI, publisher, outlook, Internet, diseño de páginas web, movie maker, reparación y mantenimiento básico de computadoras, para lo cual las personas reciben un título firmado por el Ministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, que demuestra el conocimiento adquirido. Por su parte los usuarios utilizan los equipos primordialmente en el uso del internet, redes sociales, confección de trabajos, utilización de las herramientas de ofimática, entre otros.



Los datos se resumen en el siguiente cuadro:

Personas capacitadas	Usuarios de los CECI
31.000 personas	600.000 personas

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del sistema de control del MICITT.

- h) **Reforzamiento de CECI para poblaciones específicas:** En el proyecto se cuentan con CECI para poblaciones específicas en diversas partes del país, y en esta administración además de reforzar los ya existentes, se ha logrado instalar nuevos, como por ejemplo los instalados para poblaciones indígenas en Talamanca, específicamente en Amubre, Suredka, y la UNED, dónde con ayuda de esta última universidad y del Instituto Tecnológico de Costa Rica, se desarrollan importantes procesos de capacitación. En el caso de las Personas con Discapacidad se cuenta con un CECI Guadalupe dónde forman a estas personas en el uso de las herramientas básicas, pero además aprender a diseñar una página web, y está en proceso para formar una cooperativa. Otros centros que también trabajan con personas con alguna discapacidad están Upala y Zarcero.



CECI para personas con discapacidad en Guadalupe

En lo que respecta las personas adultas mayores, el CECI de Aserri, San Rafael de Heredia, Miramar de Puntarenas y Guadalupe de Cartago son algunos de los que atienden más a esta población. Para el caso de los niños en riesgo social se cuenta con CECI como el de la ciudad de los niños en Cartago y Aldeas SOS en Limón, para dar algunos ejemplos.

Por su parte desde el 15 de abril del 2013 los deportistas a nivel nacional tienen un nuevo CECI, ya que se inaugura el primero de este tipo en el estadio nacional, gracias al convenio y trabajo en conjunto entre el MICITT-INA-ICODER, logrando con esto brindar cursos de ofimática e Inglés a esta población.



Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
DIRECCIÓN DE TECNOLOGÍAS DIGITALES

25 metros al este del Museo Nacional. Avenida Segunda.

i) **Actualización de equipos, muebles y sillas:** Con los pocos recursos del MICITT se han logrado actualizar 25 CECEI, más sin embargo falta actualizar 231 CECEI, ya que los equipos son del año 2006 y ya están obsoletos.

3. ¿Señalar las limitaciones que ha enfrentado la Administración para ejecutar ese proyecto?

1- La limitación más grande es que no depende del MICITT la implementación del proyecto CECEI 2.0 por medio de los fondos de FONATEL.

2- Poco personal para un proyecto tan grande.

4. ¿Se considera una nueva fecha para dar por cumplido ese proyecto? En caso afirmativo indicarla.

El proyecto inicia su implementación desde este mes y no tiene fecha de conclusión, ya que según la SUTEL va por etapas. En este caso puede preguntar a la SUTEL porque nosotros no podemos dar una respuesta definitiva ya que no implementamos los recursos.

5. ¿Cuáles son los efectos a nivel social que pueden ocasionar el atraso en este proyecto?

Es un proyecto sumamente importante para disminuir la brecha digital, y mientras no se implemente la misma se mantendrá o aumentará.

6. ¿Qué acciones se tienen planificadas por la Administración, para darle continuidad y permanencia a este proyecto?

Esto lo debe consultar a la SUTEL como los encargados de la implementación del mismo.

Saludos,

Oscar Quesada Rojas
Coordinador CECEI
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones

Entrevista realizada a Marcos Arroyo, Director de Planeación del Viceministerio de Telecomunicaciones⁴⁹.

1- A su criterio, como considera el proceso de apertura experimentado por el país producto de la firma del CAFTA DR

En términos generales, el proceso ha sido exitoso, aunque no exento de dificultades. - El marco institucional ha debido pasar por un proceso de aprendizaje y acoplamiento, típico en un entorno de esta naturaleza, de manera que le permita responder adecuadamente a sus obligaciones. Sin embargo, claramente se ha avanzado, pues no se puede negar la existencia de un marco institucional que ha sido factor clave de los avances registrados en telecomunicaciones en los últimos años. - Desde el punto de vista normativo, al cabo de 5 años de la entrada en vigencia de la Ley General de Telecomunicaciones y de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, conviene realizar una valoración de su desempeño, de manera que permita identificar posibles debilidades, sea de nivel legal o reglamentario. Ahora, lo anterior en modo alguno supone descalificar a priori el aporte de la normativa vigente. Por el contrario, y como en cualquier otra esfera de la acción estatal, se trata de una revisión natural tras su aplicación con el paso del tiempo. - Del lado de nuevos actores, ese es uno de los elementos donde puede apreciarse con mayor nitidez la evolución y el dinamismo del sector telecomunicaciones. A febrero de 2014, la Superintendencia de Telecomunicaciones informa que se cuenta con alrededor de 120 operadores autorizados para prestar servicios

⁴⁹ Entrevista realizada de forma electrónica el 28 de febrero de 2014.

de telecomunicaciones. En otras palabras, el aumento en la cantidad y variedad de servicios de telecomunicaciones, es resultado directo de la presencia nuevos actores en el mercado. A esto debe agregarse la capacidad mostrada por el operador estatal, para atender a las exigencias de un mercado en competencia, lo que le ha permitido mantener su condición de operador dominante y ofrecer productos diferentes e innovadores a los usuarios. No es casual que recientemente haya anunciado ofrecer servicios de telefonía móvil 4G.

2- Considera que existen aspectos por mejorar en la política pública implementada por el Estado de cara a la apertura del sector telecomunicaciones

Dado que la política pública tiene lugar en un entorno cambiante, siempre habrá áreas de mejora. El Estado ha realizado un esfuerzo importante en cuanto a la conducción del proceso de apertura, con instrumentos de planificación como los que usted menciona. Algunos de los aspectos por mejorar implican: - Lograr una mayor integración de los instrumentos de planificación en materia de telecomunicaciones. - Perfilar con mayor claridad desde el Plan de Telecomunicaciones las obligaciones que serán atendidas con cargo a FONATEL. - Atención de nuevas tendencias en telecomunicaciones en temas relacionados con tecnologías novedosas, uso del espectro radioeléctrico, ciudades digitales, entre otras. - Incentivar el uso de la infraestructura disponible y el uso compartido de la infraestructura.

3- Como considera la gestión del espectro radioeléctrico desarrollada por el país a lo largo del tiempo y su impacto en la apertura del sector.

Sin ser experto en la materia, diría que la institucionalidad pública ha venido tomando las acciones necesarias para avanzar en el ordenamiento y uso óptimo del espectro radioeléctrico. Hasta antes del 2008, no existían acciones concretas tendientes a maximizar el uso de ese bien demanial del Estado. No es casual que ese esfuerzo haya dado como resultado la entrada al mercado de nuevos operadores en telefonía móvil. La tarea aún continúa y requiere de un trabajo sostenido y constante por parte del Rector y Regulador, considerando factores como: planificación de su uso, nuevos usos, tendencias tecnológicas, derechos de las concesiones actuales, entre otros. En cualquier perspectiva de análisis, debe efectuarse un antes y un después de la apertura, en torno al uso del espectro. Solo así podrá constatar con mayor exactitud el trabajo que ha venido realizando la institucionalidad pública para promover un uso eficiente de ese recurso.

4-Cuál es su opinión de la participación de la Contraloría General de la República

La Contraloría ha sido un actor que ha tenido un rol activo durante la apertura, procurando contribuir a que el proceso avance según lo previsto en la normativa. Los informes en mención son un ejemplo de eso. Ahora, quizá convenga reflexionar sobre lo complejo que puede resultar poner en marcha una apertura, con una institucionalidad recién creada, que debe mostrar resultados en el corto plazo, que debe aprender; al tiempo que tiene lugar un

proceso de control sobre ese mismo proceso, con una institución que también debía aprender sobre telecomunicaciones y apertura. Eso ha hecho que, en ocasiones, responder a lo pedido por el Ente Contralor resulte complejo.

5- Como considera el rol jugado por la SUTEL

La Sutel ha sido un actor de la mayor importancia para la apertura. Como los demás actores, ha debido aprender sobre lo que significa ser un regulador, que debe lidiar con un operador público dominante y operadores privados, con fijar las reglas para la correcta operación del mercado, entre otras tareas. De ahí la trascendencia de que la Sutel se fortalezca, procurando cumplir con las obligaciones que la ley le ha impuesto, incluidas las relacionadas con la ejecución de los recursos del FONATEL. Puede haber áreas en las que todavía la respuesta del Regulador no ha sido la esperada, las cuales, no obstante, bien podrían ser consideradas como propias de un proceso de apertura en evolución, cuyo perfeccionamiento tendrá lugar con el paso del tiempo. Eso incluye el ejercicio de todas las competencias establecidas normativamente, así como el correcto entendimiento de los límites en las obligaciones que le asiste al Regulador y al Rector, de manera que exista claridad de los límites de actuación de cada uno.

6- Como cataloga la relación SUTEL-Poder Ejecutivo en cuanto al Fondo Nacional de Telecomunicaciones

Ha sido una relación ambivalente, en cuanto a la posición del Poder Ejecutivo y la Sutel sobre la ejecución de los recursos de FONATEL. En ocasiones las diferencias parecen de

fondo, en otras aparentan ser de comunicación, pero lo cierto del caso es que, ha resultado una tarea extra encontrar sintonía de ambos actores en el tema de FONATEL. Aclaración Final: Las opiniones vertidas las hago en mi condición personal, como contribución a un ejercicio de carácter académico.

Entrevista realizada a Glenn Fallas, Director de Calidad y Espectro SUTEL⁵⁰

El artículo 29 de la Ley General de Telecomunicaciones establece que el otorgamiento de concesiones y la prestación de servicios de radiodifusión y televisión continuarán rigiéndose por lo dispuesto en la Ley de Radio. ¿Considera que excluir la radiodifusión de la LGT es una acción política con los grupos económicos?

- Definitivamente es un aspecto político, de hecho el cobro del canon se basa en una ley de 1954
- La ley establece que se rigen por concurso público, pero no se apega al artículo 12 de la Ley; es un concurso público genérico, quizás los trata de sacar un poco.
- Lo que sí es importante señalar es que es para radio y televisión de acceso libre, la cual tiene una connotación distinta.
- Es un sector con mucho peso y poder de decisión.
- La Procuraduría General de la República, en uno de sus criterios delimitó este tema, al establecer que todos los concesionarios y permisionarios están sujetas a la Ley General de Telecomunicaciones, en temas como el uso eficiente del espectro radioeléctrico, acceso de interconexión y régimen sectorial de competencia.

⁵⁰ Entrevista realizada el 18 de noviembre de 2013.

La Contraloría General de la República emitió dos informes donde se evidencian serias debilidades en el manejo del espectro radioeléctrico. ¿Qué opinión le merecen los resultados de estos informes? ¿Qué opina de la labor de fiscalización que ejecuta la CGR en este tema?

- La CGR ha jugado un papel muy importante, en hora buena decidieron fiscalizar la apertura, la cual se ha basado en dos temas, el primero referente al uso general del espectro y el segundo referente a la iteración de radio y televisión.
- El primer informe de CGR se centró mucho en las adecuaciones, aspecto de mejora que tenía que revisarse cómo se habían realizado inicialmente.
- La Procuraduría General de la República definió que las adecuaciones no podían hacerse de manera unilateral, existe un ente técnico como lo es la SUTEL a la cual se le tenía que consultar como realizar las adecuaciones; existe un grupo de adecuaciones que se decidieron sin este criterio técnico.
- Cada una de las adecuaciones requiere de bastante tiempo para tratar de llegar a lo que realmente la ley perseguía, que era tomar una concesión que se dio en la legislación anterior y traerla al presente considerando las implicaciones de la nueva ley.
- Era evidente que existía el criterio opuesto entre el MICITT y la SUTEL, las disposiciones emitidas por CGR generaron criterios consensuados entre las partes.

¿Qué acciones ha ejecutado la SUTEL para subsanar las debilidades señaladas por el Órgano Contralor? Como por ejemplo en el tema de concesiones y adecuaciones otorgadas.

- Se hace el dictamen técnico que hacía falta, el cual busca si las adecuaciones están bien atribuidas, si corresponden al PNAF, si la canalización es adecuada, también a qué tipo de servicio correspondía con la legislación anterior y que tipo de servicio se requiere.
- La adecuación no es una adecuación por sí misma, es un procedimiento no es un fin, puede finalizar en una migración, extinción o un nuevo título habilitante.

¿Influye la presión de los grupos económicos y de comunicación en la toma de decisiones del Poder Ejecutivo para subsanar estas debilidades?

- Todos los actores juegan su papel. La SUTEL al tener un ámbito más técnico puede abstraerse de esa presión, entonces mantenerse en lo que dice el Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT y generar un criterio más enfocado al correcto uso del espectro.
- Obviamente el Ministerio tiene la parte política la cual tiene que negociar y jugar para poder llegar al uso más adecuado y eficiente del espectro.
- Los grupos económicos si pesan en la toma de decisiones.

¿Cómo considera el rol que ha desempeñado la SUTEL en el manejo y regulación del espectro radioeléctrico?

- Es un rol complicado, la SUTEL recibió apenas cuando se conformó el conjunto de expedientes de todas las asignaciones de frecuencias
- En Administraciones pasadas no había un énfasis técnico para asignar el recurso.
- Se está tratando de ordenar un uso correcto del espectro de darle una connotación técnica a cada una de las concesiones y hay mucho de esos concesionarios que están operando. El llevar a todos los títulos habilitante que se emitieron en un ordenamiento distinto sin que la Administración en ese momento tuviera la conciencia del valor del espectro a una nueva administración que si es más conscientes con el concurso del espectro, le cambió la perspectiva del país sobre esta temática.
- La SUTEL tiene que tomar posiciones fuertes que tienen el respaldo técnico, pero que tal vez respaldo político no.
- Todo lo que tiene que ver con el Espectro la SUTEL recomienda y es el Poder Ejecutivo quien toma las decisiones.
- Es una función compleja que ha requerido mucho esfuerzo para realizarla, debido a la mala administración que se le dio en años anteriores.

- La tarea de la SUTEL es ir mostrándole al país y al mercado, que el espectro es un recurso escaso, que es un bien del Estado que lo puede otorgar, quitar y que tiene un valor muy importante para la sociedad.

En una tesis que elaboró la ex-diputada Aida Faingezicht, afirma que la concesión y administración de las frecuencias radioeléctricas en Costa Rica, por parte del Estado, evidencian excesivos privilegios para los concesionarios, ¿qué opinión le merece esa afirmación?

Como les señalé, es normal en el periodo antes de la Ley General de Telecomunicaciones al no conocerse el valor del espectro, no había dosificación, no se hacían estudios de las necesidades que tenían las personas, no se pensaba que si se otorgaba una banda para cierto uso se privaba al país de utilizar el recurso para un aspecto más efectivo o más eficiente. Lastimosamente Costa Rica conoció el valor del espectro hasta que se realizó la licitación de este recurso.

¿Qué acciones deben implementarse para lograr una adecuada gestión del espectro?

La Ley de Radio lleva más de medio siglo y la CGR la cataloga como obsoleta y dispone que deba subsanarse y actualizarse

Hay varias cosas que ha realizado la SUTEL por ejemplo el Sistema de Monitoreo de Espectro, ha sido toda una lucha para su financiamiento, ya que hay algunos operadores que se han resistido a pagar el canon aun cuando existen leyes que les impone la obligación.

El Sistema de Monitoreo de Espectro permite tener la visibilidad del uso del espectro a nivel nacional e histórico, se podría saber dónde están las emisoras ilegales, que tan eficiente es el uso del espectro por parte de todos los operadores, qué segmentos no se utilizan y cuales están muy utilizados, eso es parte de tener la visibilidad para la toma de decisiones, a pesar de que muchas personas lo ven como una policía del espectro, es una fuente de gran información para la toma de decisiones.

El artículo 22 de la Ley establece las causas por las cuales se tiene que devolver las frecuencias, se extinguen los títulos habilitantes y se le da un nuevo uso a esa frecuencia.

La principal acción que se tiene que realizar, es tomar las decisiones por parte del Estado para recuperar el recurso cuando se identifican usos irregulares y complicados, ya que si no se realiza, no se estaría mejorando la gestión eficiente del espectro.

¿Existe concentración de frecuencias por parte de concesionarios de espectro?

El caso del ICE parece evidente y en radiodifusión no existen frecuencias disponibles porque todas están concesionadas.

El ICE hay que tomar en cuenta que es un proceso histórico, antes cuando se otorgaba el espectro al ICE se decía esta Institución tenía una ley que lo hace Operador y que le permite tener acceso a las frecuencias, por tanto si se solicitaba se le daba, este acontecimiento ha generado un problema actual de concentración de espectro, el ICE tiene entre el 70 y 80 por ciento de todo el espectro utilizable. Esa limpieza hay que ir la haciendo

¿qué utiliza? ¿Qué no utiliza? ¿Qué hay que recuperar?, a pesar de que sean decisiones complicadas, obviamente una decisión que afecta al ICE es una decisión que va a tener una repercusión política y nacional.

Registralmente no existen frecuencias de radiodifusión para ser otorgadas.

Por ejemplo en radiodifusión, la SUTEL ha realizado dos informes que muestran cuando se está utilizando en el país, todas las frecuencias que se dieron en radiodifusión fueron dadas en periodos anteriores, hace muchos años, no estaban dadas con parámetros técnicos, delimitaciones de cobertura, todas son nacionales donde realmente el concesionario se hace regional, a nivel registral todo está ocupado, no necesariamente a nivel real.

¿Cuál es su criterio en cuanto a la gestión que desempeñó la antigua Oficina de Control Nacional de Radio?

Era una oficina con muchas limitaciones, estaba adscrita al Ministerio de Gobernación y las reglas no estaban muy claras, no había un back up técnico, de hecho hay algo interesante, la Ley General de Administración Pública obliga a que toda decisión que tome la Administración tiene que ir acompañada por un respaldo, un sustento, no se puede realizar de manera antojadiza.

En la mayoría de los expedientes que tenemos no existen informes técnicos o jurídicos de la Oficina de Control de Radio que demuestre si efectivamente había que dar el recurso o no. Solo esa falencia ya pone en peligro toda la ejecución del uso del espectro, porque poner en

una resolución en una coetilla que diga la Oficina de Control de Radio estaba de acuerdo, no necesariamente significa que realmente lo hicieron.

Una oficina muy limitada, lastimosamente a hoy estamos viendo que tal vez no debió ser tan limitada, tal vez debía haber tenido más recursos, haber sido técnicamente más contundente más fuerte, para evitar lo que sucede hoy, hay mucho recurso que no está óptimamente asignado, debió haber existido pero quizás con un énfasis mucho mayor, con más recursos, con una mejor visión, con un énfasis en el uso eficiente del espectro y no una oficina de registro que al final era lo que fue.

La situación actual de la gestión del espectro genera inseguridad jurídica a los operadores, puede eso incidir de alguna manera.

Podría el país verse perjudicado mediante lo acordado en el CAFTA-DR

Los operadores y proveedores que tienen sus títulos habilitantes emitidos bajo el nuevo régimen, no deberían tener inseguridad jurídica.

Tal vez donde se les genera algún tipo de inseguridad jurídica es en conocer cómo van a ampliar sus redes, no hay una certeza a hoy de ¿qué segmentos van a salir a concurso?, ¿de qué si esos segmentos le sirven o no le sirven?, de ¿cuándo van a llegar a tener un competidor que pudo no haber pasado por los mismos procesos? y es competidor en el mercado, ese tipo de cosas les podría generar la inseguridad jurídica, no necesariamente la forma en la que se les dio en el nuevo régimen el título habilitante.

Hay algo muy claro la Ley tiene un principio de no discriminación y para que una competencia sea realmente efectiva tiene que basarse en dar las mismas condiciones a los competidores, es obvio que al tener un operador el 100% de una banda (caso del ICE con la banda de 2600 MHz), no estamos hablando de un mismo terreno, pero bueno ya nosotros eso lo hicimos ver al Poder Ejecutivo y ellos tienen que tomar las decisiones.

Siendo nuevos operadores que han aumentado su cartera de clientes, definitivamente tienen que ver hacia donde crecen, y eso lo tienen que tener claro y el país se los tiene que informar, no solo a estos dos que ya están, sino a cualquier nuevo inversionista, porque la idea de un proceso concursal y quizás una subasta de espectro, es que la entidad que atesore mejor el espectro, es el que gana, porque es el que va a pagar más por el espectro, entonces esos principios se deberían de respetar y es algo que hay que ir trabajando para que efectivamente la competencia sea menos discriminatoria.

Otros temas

Posición personal: Desde mi punto de vista, no hay que permitir que el que use el espectro pague una suma ridícula por este bien, lo que hay que hacer es que todos paguen montos similares por el segmento de espectro que tienen, no necesariamente que el Estado busque que le paguen como en especie.

Las características del espectro hacen que sean idóneas las diferentes bandas para servicios específicos, pero el espectro es el mismo, se hizo la consulta a la Procuraduría sobre la aplicación del 63 que es el canon de reserva del espectro a Radiodifusión y se hizo una

distinción, no es una distinción técnica es una distinción del criterio, porque espectro es espectro, desde mi punto de vista, sea que los fondos vayan a lo que es el Monitoreo de Espectro, que sería lo correcto, o que los fondos vayan a otra entidad, pero todos deberían de pagar desde una óptica algo equitativo, no tiene sentido de que 6 megas en una banda específica valgan una milésima parte de cualquier 6 megas en cualquier otra banda, de hecho la transición a Televisión Digital es todo un tema, dentro de lo que vio Contraloría, hay muchas cosas de Televisión Digital que se pueden analizar bastante y si uno ve que se han hecho pasos hacia la transición y de un momento a otro se detiene, hay que ver que fue.

Se puede ver muy bien el ejemplo de otros países donde realmente ya toman al espectro como parte de sus recursos, como parte de lo que ellos requieren iniciar a licitar para mejorar el mercado, hay países donde ya ni se cuestionan si debe haber competencia o no, sino cómo hacer para idoneizar [SIC] la competencia, una visión que a Costa Rica le ha tocado un poquito al final por la misma situación tica, que la apertura se dio al final, ya hay países donde toda la mentalidad de las personas van orientadas a que la competencia es buena per se, ya hay gente que tiene superado el tema monopolístico y eso en Costa Rica todavía no se ha superado, hay partes de Costa Rica que están en el “No” hay parte de Costa Rica que está en el “Si”, de hecho el tema de Infraestructura para que los operadores tengan acceso a torres es complicado.

¿Qué implicaciones podría tener a nivel social una mala administración del espectro?

A nivel social es claro, porque cualquier producto de una licitación de espectro cae a FONATEL, la idea es promover un mercado en competencia fuerte, dinámica, etc.; sabiendo que el mercado tiene sus fallas, nunca entraría un operador a un lugar donde no sea rentable, podría excluirse a un segmento de la población de tener acceso a servicios, esos son fallas del mercado que en la teoría se conocen muy bien y la idea de FONATEL es que a partir de esos ingresos, él pueda entrar en esos Sectores donde está fallando la competencia/el mercado.

Entrevista realizada a Eduardo Trejos Lalli - Investigador del PROSIC.⁵¹

1. Su opinión de lo establecido en el Artículo 29 de la Ley General de Telecomunicaciones

Considero que el Poder Ejecutivo de aquel momento no quiso abrir otro frente de controversia pública con los medios de información tradicionales. Dentro de un concepto amplio de ordenamiento y cobro por un bien finito -como lo es el espectro radioeléctrico- no hay razón para que no esté cubierto por una normativa más actual.

2. ¿Cómo considera el rol que ha jugado la SUTEL?

Creo que la SUTEL constituyó una agenda de trabajo basada fundamentalmente en la apertura de las telecomunicaciones celulares descuidando otras áreas de trabajo, en mi consideración, igual de importantes.

3. La ex-diputada AIDA FAINGEZICHT, en una tesis que elaboró años atrás afirma que: La concesión y administración de las frecuencias radioeléctrica en Costa Rica, por parte del Estado, evidencia excesivos privilegios para los concesionarios

Comparto dicha afirmación aunque algunos factores han cambiado desde que doña Aida la elaboró.

⁵¹ Entrevista realizada de forma electrónica el 08 de octubre de 2013.

4. ¿Cuál es su criterio en cuanto a la gestión que desempeñó la Antigua Oficina de Control Nacional de Radio?

Un completo desorden y desastre

5. ¿Cómo cataloga la relación SUTEL-Poder Ejecutivo en cuanto al Fondo Nacional de Telecomunicaciones?

Considero que ha sido una relación complicada al tener prioridades distintas, como desde el inicio a la SUTEL le faltó claridad de como perfilaría los proyectos para financiar con FONATEL, no marcó claramente las deficiencias de lo planteado por el ejecutivo en el acuerdo social digital. Sin embargo sería de extrañar que la SUTEL no tuviera discrepancias con los diferentes actores del proceso.

6. ¿Considera que se politiza el tema de FONATEL?

Para la actual no lo veo probable. No creo que se puedan ejecutar los proyectos antes de las elecciones del 2014 y con las posibilidades de que se demoren sería complicado ofrecer los servicios.

7. De acuerdo con la Ley General de Telecomunicaciones, FONATEL debe financiar las metas establecidas en el PNDT, entonces, ¿por qué existe divergencia entre la definición de prioridades del Poder Ejecutivo y de la SUTEL?

Las metas que se establecen en el PNDT son amplias, permitiendo acomodar el ASD. Muchas de las deficiencias son sobre proyectos mal elaborados en el ASD y falta de previsión en los detalles de los proyectos que era responsabilidad de la SUTEL.

- 8. Existe un debate a nivel internacional sobre las ventajas de imponer obligaciones de acceso universal en las subastas de espectro, lo cual se considera por algunos como de mayor provecho en comparación de que el Estado recaude gran cantidad de dinero que después se le dificulta ejecutar en proyectos de servicio universal.**

Todo depende de los cálculos del negocio, no es lo mismo dar acceso universal a una Costa Rica del 2009 que a una Colombia por los niveles de penetración. Lo recaudado en las subastas supera por mucho los montos que se requieren para dar conectividad a los cantones faltantes en el plan de conectividad.

- 9. Su opinión del Decreto Ejecutivo No. 37629-MICIT**

Mal fundamentado jurídicamente y no tenía posibilidad de generar efecto real.

- 10. En pocas palabras, podría darnos una conclusión de lo que ha sido para usted la gestión del Fondo Nacional de Telecomunicaciones y del Espectro Radioeléctrico Post-apertura del Sector Telecomunicaciones.**

FONATEL ha sido un camino tortuoso lleno de tropiezos e improvisación. Cada mes que pasa sin ejecutar los fondos perdemos oportunidades de desarrollo para las zonas más

deprimidas de nuestro país. Las propuestas de modificaciones jurídicas han quedado estancadas y el ordenamiento del espectro retrasado, seguro en algún escritorio entre el MICITT y SUTEL.

Entrevista realizada a Juan Manuel Campos Ávila⁵², Socio Consultor de la empresa Ciber Regulación (Consultoría Estratégica en Telecomunicaciones).

1. Su opinión de lo establecido en el Artículo 29 de la Ley General de Telecomunicaciones

El artículo 29 de la ley general de telecomunicaciones pretende ser un puente entre el régimen de radiodifusión abierta -no se cobra directamente al usuario final por la recepción de señales- con la idea de que en el tanto se mantuvieran como servicios de radiodifusión abierta seguirían regulados por la de radio. A mi juicio fue un verdadero error someter la radiodifusión a una ley de radio vieja, anticuada y prácticamente inentendible. Históricamente la radio en Costa Rica no ha querido someterse a ningún tipo de regulación sectorial.

2. Como considera el rol que ha jugado la SUTEL?

Deficiente. La SUTEL se ha burocratizado al punto que ya no se cumplen los plazos de ley (la admisibilidad de una autorización debe durar 3 días hábiles que no se cumplen en ningún caso). Creo que a la SUTEL hay que darle autonomía completa para que pueda desarrollar su labor. El modelo jerárquico de tres consejeros representa un problema para el país por cuanto todas las resoluciones que emita la SUTEL en materia de su competencia deben ser sometidas de previo al Consejo, lo cual hace más lentos los procesos.

⁵² Entrevista realizada de forma electrónica el 27 de febrero de 2014.

3. La ex-diputada AIDA FAINGEZICHT, en una tesis que elaboró años atrás afirma que: La concesión y administración de las frecuencias radioelétrica en Costa Rica, por parte del Estado, evidencia excesivos privilegios para los concesionarios

En la actualidad con el modelo vigente no podemos llegar a esa conclusión. Parte de la gran reforma sectorial fue la decisión de que toda frecuencia sea de radio televisión o de telecomunicaciones debe salir a concurso. Si la referencia es con la forma en que en el pasado se concesionaron frecuencias, también existen en la actual legislación mecanismos que permitirían garantizar un uso racional del espectro. Lo que falta es tomar decisiones principalmente en el MICITT.

4.Cuál es su criterio en cuanto a la gestión que desempeñó la Antigua Oficina de Control Nacional de Radio

Trabajó en un momento histórico con cero recursos de parte del Estado. Hubo un tiempo en que las frecuencias se concesionaron en una libreta de apuntes. La verdad es que el Estado nunca se preocupó por dotar de recursos a la Oficina de Control de Radio. Los resultados de su gestión fueron verdaderas proezas. Se ha criticado mucho la labor de dicha oficina pero hoy es muy fácil criticar y volver la vista atrás. El problema de Control de Radio fue de los Ministros de Gobernación que pasaron por ahí, de los Presidentes de la República y muy particularmente de la Contraloría General de la República porque nunca auditó la forma en que se concesionaron las frecuencias en Costa Rica.

5. Como cataloga la relación SUTEL-Poder Ejecutivo en cuanto al Fondo Nacional de Telecomunicaciones

La relación que estuvo en franco deterioro ha venido mejorando. Es un contrasentido que en materia de combate a la pobreza y la exclusión digital dos partes del mismo Estado no se pongan de acuerdo. Aciertos, la política nacional de banda ancha. Las primeras licitaciones adjudicadas. Desaciertos. Continuo roce y fricción entre las partes.

6. Considera que se politiza el tema de FONATEL

No he visto trazos de politización pero si de intromisión de la Sala Constitucional que ha venido resolviendo algunos recursos contra el ICE-SUTEL en el sentido de que es obligatorio para el ICE enviar los proyectos a la SUTEL para que se determine la viabilidad de la petición. Esto es bastante similar a lo que ocurre con la caja y las medicinas y las operaciones en donde los asegurados no les queda más que recurrir a la Sala en demanda de sus necesidades. La política pública debe ser construida bajo una concepción de apoyo a la educación y combate a la exclusión social en donde no deben existir diferencias políticas de ninguna clase

7. De acuerdo con la Ley General de Telecomunicaciones, FONATEL debe financiar las metas establecidas en el PNDT, entonces, porque existe divergencia entre la definición de prioridades del Poder Ejecutivo y de la SUTEL

Al parecer ya no son tan evidentes las divergencias. El gobierno quería hacer obra en forma rápida y la SUTEL no llevaba el ritmo del gobierno. Al final la SUTEL aceleró su trabajo y están en camino de ejecutar fondos de FONATEL.

8. Existe un debate a nivel internacional sobre las ventajas de imponer obligaciones de acceso universal en las subastas de espectro, lo cual se considera por algunos como de mayor provecho en comparación de que el Estado recaude gran cantidad de dinero que después se le dificulta ejecutar en proyectos de servicio universal

Nuestra ley contempla esa posibilidad en el artículo 13 inciso c de la ley general de telecomunicaciones y adicionalmente se pueden también imponer a los operadores con cargo a FONATEL. Nuestra legislación es bastante buena en ese aspecto. La pregunta central es ¿por qué no se incluyeron estas cargas en las subastas de espectro? la pregunta debería de ser respondida por el Poder Ejecutivo y la SUTEL

9. Su opinión del Decreto Ejecutivo No. 37629-MICIT

Es un instrumento redactado para correr con la ejecución de fondos de FONATEL. En lo personal me parece que primero hay que hacer estudios generales para determinar el déficit de acceso para posteriormente imponer obligaciones. No daña al país que el ICE ejecute estos fondos. Lo que si debemos de tener claro es que hay una norma en CAFTA que

determina que Costa Rica puede utilizar los subsidios que desee siempre y cuando no sea una política contra la competencia. Escoger a dedo siempre es mal visto, por eso los concursos resultan más transparentes

10. En pocas palabras, podría darnos una conclusión de lo que ha sido para usted la gestión del Fondo Nacional de Telecomunicaciones y del Espectro Radioeléctrico Post-apertura del Sector Telecomunicaciones

Es temprano para juzgar la gestión del Fondo Nacional de Telecomunicaciones. Por el momento el camino trazado va en la dirección correcta. Habrá que esperar si se llegó a la población beneficiaria. En materia de gestión de Espectro Radioeléctrico tenemos enormes retos. Seguimos prácticamente igual que antes de la reforma sectorial del 2008. Abono a este tema que la SUTEL se ha excedido en sus competencias y el Poder Ejecutivo no las ha ejercido en debida forma. Los límites de la acción de la SUTEL están contenidos en el artículo 10 de la Ley General de Telecomunicaciones y las del Poder Ejecutivo también. Así que si se quiere avanzar simplemente que cada parte haga lo suyo.

Consulta MICITT Oficio DM-414-MICITT-2013

14-08-2013

Señores
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones.

Asunto: Solicitud de información

Con fundamento en lo establecido en la Ley de regulación del derecho de petición, Ley No. 9097, solicito que en un plazo improrrogable de diez días hábiles, se me facilite, por este medio (email josuechee@gmail.com) copia del oficio DM-414-MICITT-2013 de 9 de agosto de 2013, suscrito por esa cartera Ministerial.

Atentamente

 Firmado digitalmente
Josué Calderón

Cédula 1-1376-0333

21/2/2014

Gmail - DM-414-MICITT-2013



Josué Calderón Chaves <josuechee@gmail.com>

DM-414-MICITT-2013

2 mensajes

Dinia Araya Rojas <dinia.araya@micit.go.cr>

23 de agosto de 2013, 9:49

Para: josuechee@gmail.com

Cc: Secretaria Telecom <secretaria.telecom@micit.go.cr>, Raquel Gamboa Nelson <raquel.gamboa@micit.go.cr>

Buenos Días

Con instrucciones superiores remito la copia adjunta del DM-414-MICITT-2013, según lo solicitado.

Muchas Gracias



Dinia Araya Rojas
Asistente, Despacho
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
Costa Rica
2539-2230
www.micit.go.cr

 **DM-414-MICITT-2013.pdf**
63K


Gobierno de Costa Rica
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
Oficina del Director



RECIBIDO EN LA PRESIDENCIA
H. D. A. 12/08/13
H. M. S. 10:55 am
Yaneta
Canciller

San José, 09 de agosto de 2013
DM-414-MICITT-2013
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGIAS
RECIBIDO POR: *Neuza Ureca*
FECHA: 12/8/13
HORA: 11:13 am

Señor
Luis Fernando Mendoza, Presidente
Asamblea Legislativa

Estimado señor Mendoza:

Es grato dirigirme a usted en ocasión de saludarlo y aprovechar para realizar la solicitud formal por parte del Poder Ejecutivo, para retirar de la corriente legislativa el Expediente Legislativo N° 18.841, MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 18, 21 Y 22 DE LA LEY DE RADIO, N° 1758, DE 19 DE JUNIO DE 1954, Y SUS REFORMAS.

Esta solicitud se fundamenta en que el pasado 03 de julio la Contraloría General de la República emitió el Informe D/OE-IFR-05-2013, en el cual le dispuso al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones elaborar un proyecto de ley orientado a corregir de forma integral las falencias de un marco normativo que, conforme a lo expresado por la Contraloría, resulta obsoleto y que puede generar eventuales implicaciones y desaprovechamiento de beneficios oportunos para el Estado, por ello, se considera necesario retirar la propuesta de proyecto de ley referido a la reforma de los artículos 18, 21 y 22, a fin de elaborar una nueva propuesta de reforma integral a la Ley de Radio, que incluya no sólo lo correspondiente al Impuesto Anual de Radiodifusión, sino que también, aborde aspectos de interés relevante atinentes al uso eficiente del espectro.

Aprovecho para manifestar a usted las muestras de mi estima y consideración.


Laura Chinchilla Miranda
Presidenta de la República

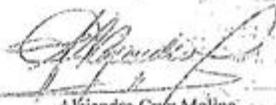
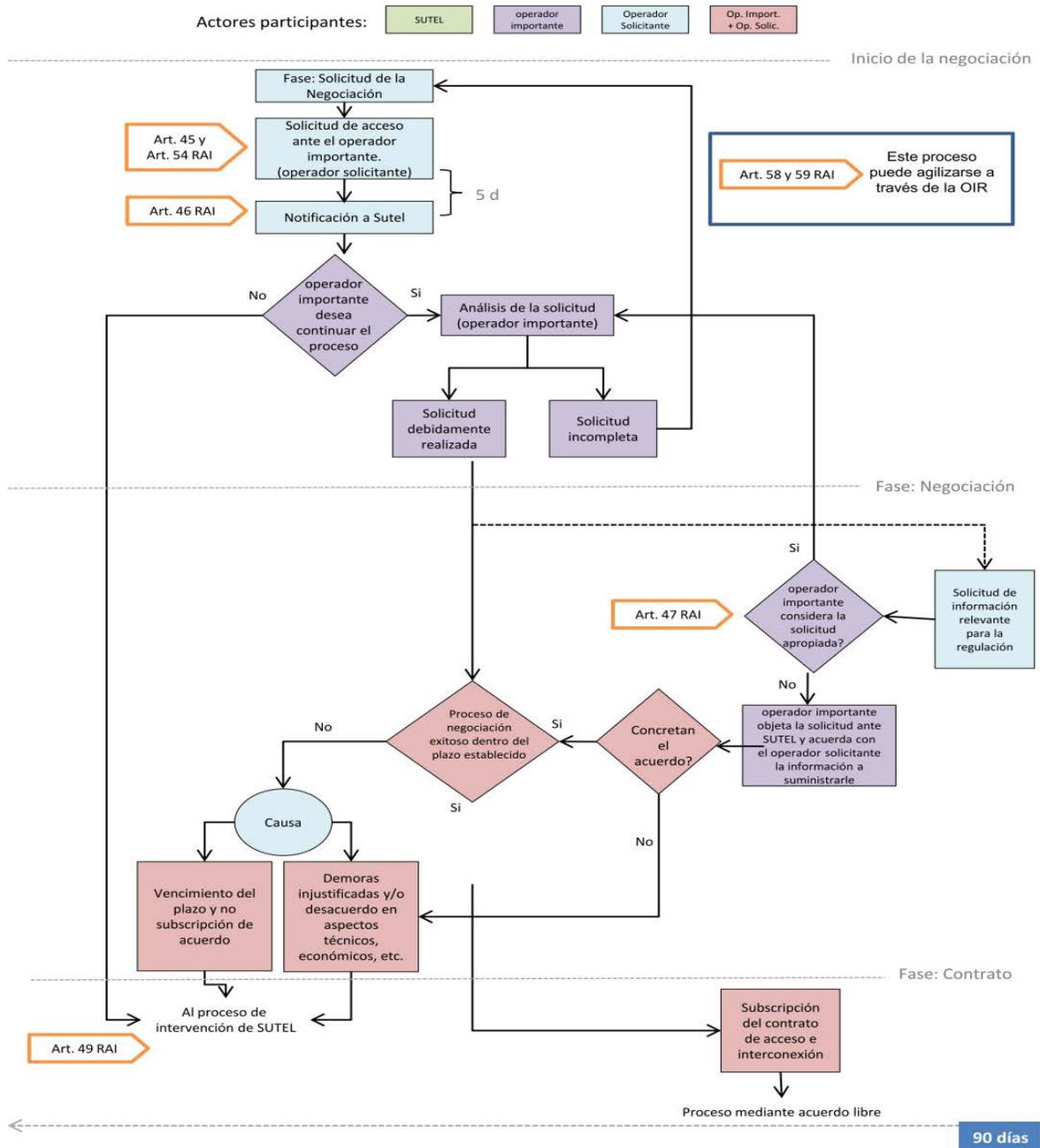
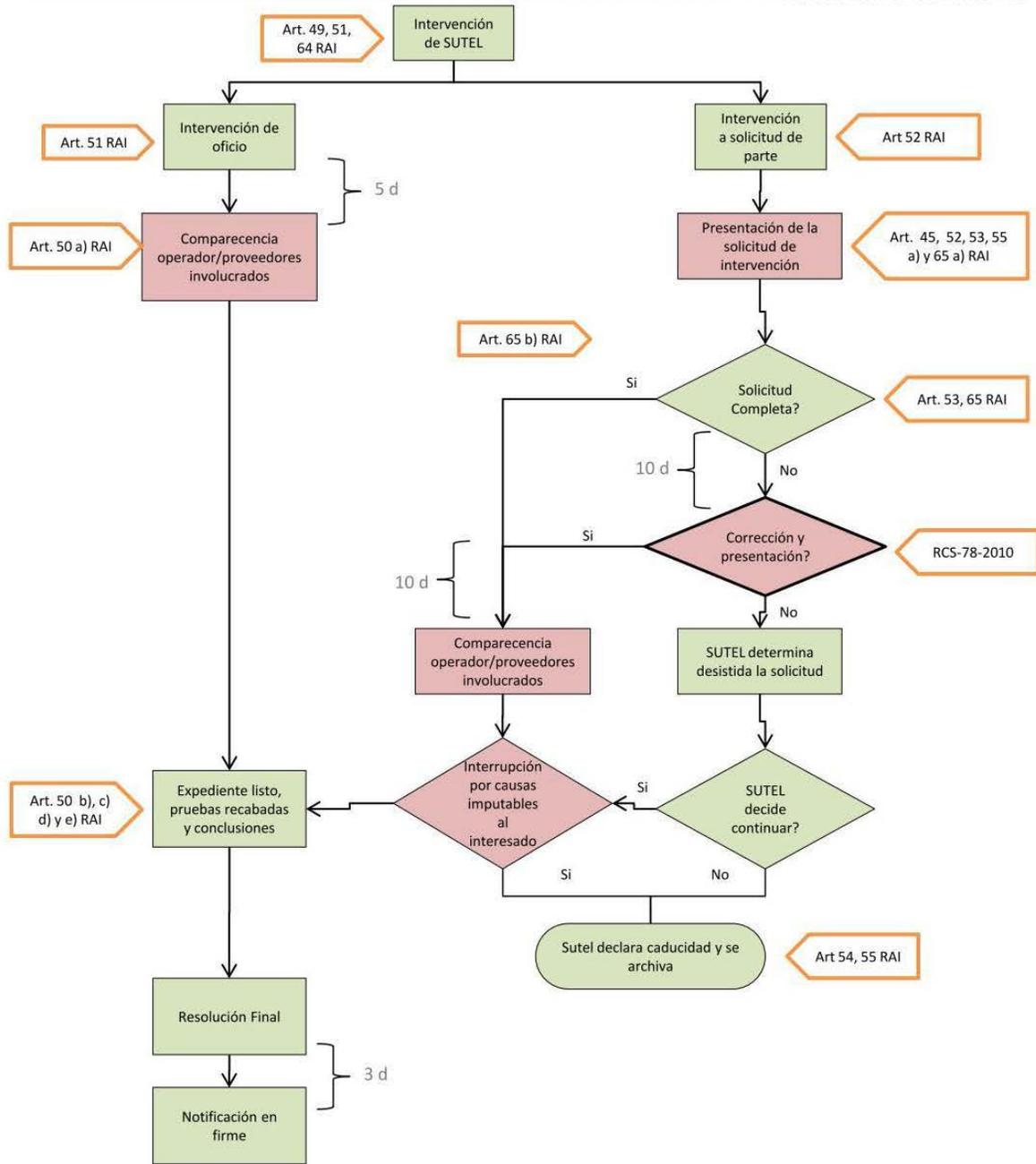
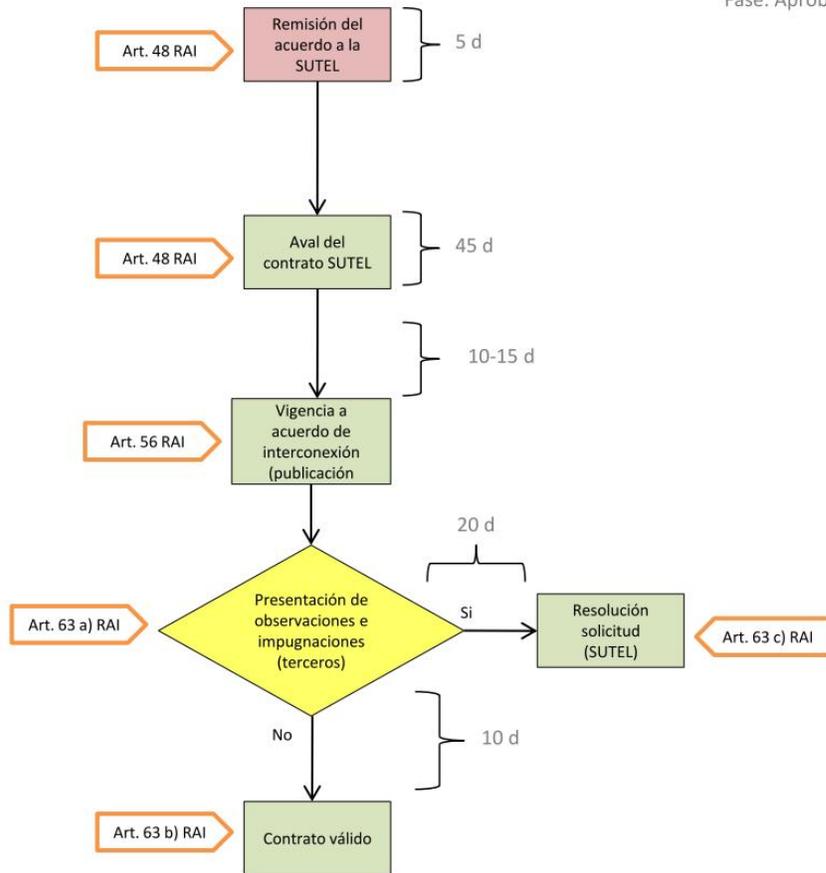

Alejandro Cruz Molina
Ministro de Ciencia, Tecnología
y Telecomunicaciones

Diagrama de flujo del Proceso de Interconexión de acuerdo con la legislación vigente en el Sector Telecomunicaciones.





Proceso mediante acuerdo libre
Fase: Aprobación del Contrato



Cierre de la negociación

185 días

Fuente: Flujograma de Interconexión elaborado por el MICITT como guía para que los operadores importantes puedan interconectarse a las redes de telecomunicaciones existentes. Obtenido desde <http://www.telecom.go.cr/>

Consulta a SUTEL sobre el proceso de Interconexión de Redes



San José, 19 de marzo de 2014.
N° 1625-SUTEL-DGM-2014
(Al contestar refiérase a este número)

Señor
Jose Fabio Jiménez
Estudiante
Fabio.chur10@gmail.com

Asunto: RESPUESTA A CONSULTA

Estimado señor:

En relación con su consulta recibida en esta Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) el 18 de febrero de 2014 (NI-01382-14), mediante la cual solicita la opinión de esta Superintendencia sobre diversos temas del régimen de acceso e interconexión, se le indica que las siguientes respuestas se emiten en función de lo que la normativa vigente establece y las resoluciones que el Consejo de la SUTEL ha emitido sobre los temas consultados.

¿Qué opinión le merece la implementación de tarifas asimétricas al Órgano Regulador?

El régimen de acceso e interconexión establecido en el Ley General de Telecomunicaciones, Ley N° 8642, y desarrollado en el Reglamento de acceso e interconexión de redes de telecomunicaciones, establece que los operadores de redes y proveedores de servicios disponibles al público, se encuentran en la libertad de negociar los cargos de interconexión.

La SUTEL no tiene una posición oficial en cuanto a la implementación de cargos de interconexión asimétricos, y en los casos que se ha requerido su intervención para definirlos, se han establecido cargos simétricos (ver RCS-072-2011 intervención ICE-CallMyWay NY, S.A.)

¿Cómo garantiza la SUTEL que las tarifas de interconexión que se están aplicando se orienten a costos que sean razonables, no discriminatorios y transparentes?

La Superintendencia revisa y aprueba la Oferta de Interconexión por Referencia (OIR) del ICE, que incluye los cargos de interconexión que se utilizan para las negociaciones con el dicha institución. En dicha revisión se comprueba que la metodología utilizada para el cálculo, sea la definida por la SUTEL mediante resolución RCS-137-2010 (método de costos incrementales de largo plazo (LRIC) utilizando el modelo bottom-up, aplicando costos prospectivos).

Adicionalmente, la SUTEL revisa y aprueba los contratos de acceso e interconexión que suscriben los operadores y proveedores y los inscribe en el Registro Nacional de Telecomunicaciones, con el fin de dar transparencia al mercado y evitar situaciones discriminatorias en las negociaciones.

¿Se visualiza por parte de la SUTEL la desregulación de precios de interconexión?

T +506 4000-0000
F +506 2215-6821
800 88-SUTEL
800-88-7835

Apartado 151-1200
San José -- Costa Rica
gestiondocumental@sutel.go.cr

Página 1 de 3

Las negociaciones para suscribir acuerdos de acceso e interconexión, se encuentran sujetas a un régimen especial, el cual les otorga la potestad a los operadores y proveedores de negociar las condiciones para el acceso y la interconexión. Dicha cuerpo normativo, junto con la resolución RCS-137-2010 que establece la metodología para el cálculo de cargos de interconexión, definen el marco bajo el cual los operadores conducen sus negociaciones.

¿Existen vacíos legales referente al proceso de interconexión? Si la respuesta es afirmativa favor indicar los aspectos que se deben solucionar.

Los procesos de negociación de los acuerdos de acceso e interconexión, y las intervenciones que realiza la SUTEL de forma accesoria, se encuentran normados por la Ley General de Telecomunicaciones y el Reglamento de Acceso e Interconexión.

La SUTEL no tiene una posición oficial sobre posibles vacíos en la normativa vigente.

¿Qué acciones se deben implementar para mejorar el acceso e interconexión de redes por parte de los operadores?

Los procesos de negociación de los acuerdos son llevados por los operadores y proveedores, quienes acuerdan libremente las condiciones del acceso y la interconexión.

En caso de requerirse reformas a la Ley General de Telecomunicaciones, estas deben ser aprobadas por la Asamblea Legislativa.

Dado el caso de que se promueva una reforma al Reglamento de Acceso e Interconexión, esta debe ser tramitada por la ARESEP, quien se debe apegar el procedimiento de audiencia pública establecido en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley N° 7593.

¿Qué ventajas y desventajas presenta la Metodología de fijación de cargos de interconexión adoptada en Costa Rica?

Las metodologías para la definición de cargos de interconexión tienen cada una características propias, que permiten alcanzar diferentes objetivos, de acuerdo al criterio de la entidad que la selecciona.

Existen muchas publicaciones que abordan las metodologías de fijación de cargos de interconexión y sus características. Una buena referencia para introducir el tema se encuentra en el "Telecommunications Regulation Handbook" de la Union Internacional de Telecomunicaciones (http://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/reg/D-REG-TRH.01-2011-PDF-E.pdf)

¿Existen desventajas al aplicar la Metodología de fijación de cargos de interconexión con información parcial aportada por el ICE? Si la respuesta es afirmativa favor indicar las desventajas.

El contar con información suficientes sobre los costos del operador con poder significativo de mercado, es muy importante para alimentar cualquier modelo de costos. En caso de no contar con información suficiente, el ente que elabora el modelo debe acudir a otras fuentes de información válidas para alimentarlo.

19 de marzo de 2014
N° 1625-SUTEL-DGM-2014



¿Considera que las disputas en sede Judicial sobre temáticas de Interconexión afectan al mercado y al usuario final?

La posible afectación sobre el mercado y los usuarios finales de decisiones relativas al acceso e interconexión tomadas en sede judicial, depende del tema tratado y lo determinado en cada caso, por lo que no es posible emitir un criterio general.

Atentamente,
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS

Cinthya Arias Leiton
Jefe de la Dirección General de Mercados

AMV/AMPS
NI-01382-2014
Expediente FOR-SUTEL-DGM-INT-CGL-00498-2014

Entrevista realizada a Andrés Oviedo Guzmán⁵³, Socio Consultor de Ciber Regulación Consultores, sobre el proceso de Interconexión de Redes.

1. ¿Qué opinión le merece la implementación de tarifas asimétricas?

R/ Básicamente no estoy de acuerdo con la "implementación" de tarifas asimétricas por cuanto, en materia de interconexión según ha establecido la doctrina a nivel internacional y la Procuraduría General de la República debe de prevalecer el principio de libertad, sea la libre voluntad de las partes para contratar. No es sino hasta que no hay punto de encuentro debe de venir el regulador a establecer las tarifas.

2. ¿Considera que las tarifas de Interconexión que se están aplicando se orientan a costos que sean razonables, no discriminatorios y transparentes?

R/ No

2.1 Si la respuesta anterior es "No", favor indicar ¿qué efectos genera esta situación en el mercado de las Telecomunicaciones?

R/ El efecto inmediato es que los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones estén pagando costos de interconexión, que pudiera estar limitando el acceso al mercado, por cuanto el costo de interconexión puede constituirse en una barrera de entrada para quienes deseen ingresar al mercado costarricense.

⁵³ Entrevista realizada de forma electrónica el 25 de febrero de 2014.

3. ¿En qué panorama es viable la desregulación de los precios de Interconexión en Costa Rica?

R/ Como indique en la pregunta uno, la materia de interconexión debe ser regida por el principio de autonomía de la voluntad por lo que la regulación de precios debe ser la excepción y no la regla.

4. ¿Existen vacíos legales referente al proceso de Interconexión? Si la respuesta es afirmativa favor indicar los aspectos que se deben solucionar

R/ No

5. ¿Qué acciones se deben implementar para mejorar el Acceso e Interconexión de redes por parte de los operadores?

R/ Quizá la acción que desarrollaría sería concientizar que el acceso e interconexión como tal es un área de negocio y como tal así debe ser enfocada, especialmente desde el punto de vista del incumben.

6. ¿Qué ventajas y desventajas presenta la Metodología de fijación de cargos interconexión adoptada en Costa Rica?

R/ La mayor desventaja que existe es que no se conocen a ciencia cierta los costos del incumbente, por cuanto el ICE nunca ha tenido una verdadera contabilidad de costos, y se ha partido de presunciones para establecer la fijación de los precios.

Entrevista realizada a Humberto Pineda, Director General del FONATEL⁵⁴

1- ¿Cuáles son los principales logros en la gestión del FONATEL?

Lo primero que hay que decir de FONATEL a nivel de política pública, es que el instrumento para fijar la política pública de FONATEL es el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de las Telecomunicaciones. Cuando se publicó se le dio a FONATEL un eje social en el PND. Había muchísima expectativa con respecto a los fondos de FONATEL porque era mucha plata y recursos frescos.

Entonces las metas que se fijaron fueron bastante amplias y ambiciosas. Entonces, del 2009 al 2013, la ejecución de FONATEL ha avanzado. Sin embargo podrían algunas de esas metas estar distantes de las metas que se buscaban en el PND. Principalmente por ese, abanico de responsabilidades, contra un plan que viniera a focalizar los resultados.

Entonces con esa complejidad, FONATEL tuvo que alinear muchas cosas para ejecutar los dineros.

La ejecución tiene tres principios, transparencia en el uso de los recursos, focalización y sostenibilidad. Con eso se estableció el primer programa que le hemos llamado Programa de Comunidades no Conectadas y Subconectadas.

Concretamente sobre los logros, se adjudicó el primer proyecto en Siquirres a la empresa Telefónica. Ya tiene un 40% de avance el proyecto que beneficiará a más de mil personas

⁵⁴ Entrevista realizada el 18 de noviembre de 2013.

que han estado apartadas de acceso a recursos de las telecomunicaciones. 11 escuelas con más de 500 estudiantes. Y las sedes de los EBAIS. Una vez que llega la red de telecomunicaciones a una zona todos se benefician, las poblaciones y los centros de recursos públicos que ahí haya. Llámese escuela, colegios, Cen Cinai, EBAIS y los Centros Comunitarios de Inteligencia del MICITT.

Ya se adjudicó también el segundo proyecto al ICE, en la Roxana de Pococí. El tercer proyecto que es el más grande, es un proyecto de \$20 millones que va a beneficiar al 10% del territorio a más de 5 mil personas, más de 700 centros de prestación de servicios públicos, más de 70 mil estudiantes que es lo que hemos denominado el Norte Superior de Costa Rica.

Es desde Upala, el norte superior hasta llanuras del Gaspar. Toda la franja es el tercer proyecto de FONATEL. Con eso es lo que esperaríamos cerrar este año adjudicado. Con ese este tercer proyecto dejaríamos adjudicados este año. Sería un impacto en acceso a tecnologías de poblaciones vulnerables y resultados.

2- En esos principales logros, ¿considera que ha habido una adecuada coordinación entre instituciones?

No. Creo que en arranque de FONATEL hizo parte la coordinación. Definitivamente hubo un arranque de expectativas digamos mal canalizadas, mal conceptualizadas; con una falta de claridad sobre lo que era la atención de acceso del régimen y servicio de acceso universal. Algo nuevo en Costa Rica.

Creo que además llegó en una coyuntura política en el que el tiempo de FONATEL y la llegada de los recursos no coincidían con el tiempo del cuatrienio de gestión política. Entonces había expectativa de que esa plata fresca se usara y la verdad es que FONATEL tiene un claro mandato de ley: la atención del régimen de acceso de servicio universal.

Este régimen en Costa Rica y todas las pares del mundo es un régimen de mínimos, no es un régimen de máximos. Lo que busca es, en principio, a las poblaciones con orientación geográfica que no tengan acceso a servicios asequibles que haya.

¿Para cerrar brechas?

Exactamente. Y aún donde haya infraestructura de acceso, pero haya poblaciones que no puedan tener acceso que FONATEL les ayude.

Ese es en principio los dos grandes objetivos del servicio universal. Llevar el acceso de forma directa o indirecta a través de un centro comunitario. Y después que no puedan por su condición socioeconómica se les pueda ayudar.

Ese espacio temporal y la falta de claridad con un montón de plata era una gran tentación. Hubo muchas expectativas y empezar a medir. Pero claro, era muy fuerte tener esas expectativas y coordinar.

El instrumento orientador de la coordinación debería ser el PND. Pero un plan tan amplio y ambicioso, en un mercado de telecomunicaciones arrancando era todo un reto. La coordinación ha mejorada.

Pero además entró un nuevo ministro que le tocó el traslado de la cartera de Telecomunicaciones del MINAE al MICITT. Entonces en un dinámica aún más compleja.

Es importante en esta parte de la coordinación que haya claridad de la política pública. La política pública es la estrategia a la estrategia de la administración privada. Sería sano hacer todos lo mismo a la vez, pero hacerlo es un reto.

Es claro también que a FONATEL le toca ejecutar la política pública. Nosotros no emitimos, ejecutamos. Pero con la complejidad adicional que es que el Consejo de la SUTEL es el responsable de la administración de esos fondos. Por eso es fundamental la coordinación.

3- ¿Cómo es la relación de SUTEL y Poder Ejecutivo, desde el Acuerdo Social Digital donde hubo diferencias?

Vamos a ver. Tenemos la ley con los objetivos de FONATEL. Tenemos el PND que debería ser el instrumento que viabiliza. Después sobre el PND, debería de haber un plan de banda ancha y se crea una política pública adicional que es el Acuerdo Social Digital.

Hay que alinear la ley, el Acuerdo Social Digital, el Plan Nacional de banda ancha y el PND.

Tenemos que cumplir con las cuatro. Se dan cuenta de la complejidad. En algunos instrumentos dice una cosa y en otro otra. En el PND, banda ancha es 512, en el Plan

Nacional de Banda Ancha es dos megas. Entonces qué es banda ancha. Entonces por qué no uno, o cuatro, o el piso de 512 que es muy poco.

Entonces la coordinación de ese acuerdo social digital, la presidenta creó una comisión del acuerdo social digital coordinada por el ministro del MICITT, coordinada por don Alejandro Cruz. Entonces él lidera esa comisión donde interviene el MEP, la CCSS, MICITT y representantes de SUTEL.

Cuando se firmó el convenio se hicieron las primeras reuniones, hubo espacio de tiempo con la entrada de don Alejandro Cruz. En este caso con el MICITT se hacen reuniones cada 15 días donde se lleva una agenda. Eso ha sucedido en los últimos 6 meses. Hace un año también conformamos un equipo técnico por los representantes de la comisión, pero un nivel más abajo para poder comenzar a recopilar información.

Ese equipo técnico funciona bajo mi dirección junto con la gente del MICITT, de la CCSS y el Ministerio de Educación. En esa comisión de alto nivel informamos de los avances. Hay una estructura de seguimiento, minutas, retroalimentación y avances.

¿Qué porcentaje de avance llevan esos proyectos del Acuerdo Social Digital?

El Acuerdo Social Digital contenía tres proyectos: Venciendo brechas, Cerrando brechas y CECIS 2.0.

Nosotros el año pasado le presentamos al MICITT una estrategia de sostenibilidad porque existen hoy en día 250 CECIS. Se puede administrar, aún apoyad por alianzas de otro tipo.

El Acuerdo Social Digital y el Plan Nacional del Desarrollo de las Telecomunicaciones que deben existir 500 CECIS. Entonces dijimos, ¿cómo vamos a implementar los 250 adicionales? ¿Está la infraestructura, tiene los sitios, quién se hará a cargo del agua, de la luz? porque los CECIS necesitan la administración de un espacio físico. ¿Dónde están esos 250 espacios físicos para instalar las computadoras y la red de telecomunicaciones? ¿Quién le dará sostenibilidad? Algo complicado para el fondo es darle sostenibilidad financiera en el tiempo, de por vida. Algo que solicitamos es diseñar una estrategia de sostenibilidad. Vamos a implementar. Pero como vamos a hacer para poner esos centros comunitarios con las computadoras y que dentro de cuatro años no haya computadoras botadas, locales abandonados, etcétera.

¿Quién es el responsable de la plata? Somos nosotros, no el MICITT. Quien va a salir en la foto, somos nosotros no ellos. Porque la Contraloría nos va decir: A ustedes le dijeron qué hacer. ¿Ustedes lo hicieron? Diay sí, pero la responsabilidad de administrar la plata era de ustedes, no de ellos (MICITT).

Entonces, concretamente. Nosotros les ofrecimos una estrategia. Pasó varios meses sin respuestas. Y recientemente como que ha habido una presión por dar resultados. Entonces se quiere implementar. Aun así, nosotros desde el primer proyecto que diseñamos en el 2012 incluimos a los CECIS. En el primer proyecto de Siquirres incluimos dos CECIS en el área del proyecto, aún sin que el MICITT no nos hubiera dicho dónde iban. No nos habían dicho dónde. Aun así los incluimos. Le dijimos en el contrato, al operador adjudicado, que tenían que conectar dos CECIS. Ellos nos preguntaban, ¿dónde? Bueno cuando el

Ministerio lo decida porque nosotros no definimos eso. Entonces están incluidos dos CECIS en el proyecto de Siquirres. No está incluido CECIS en el proyecto de la Roxana de Pococí. Y en Zona Norte están incluidos 66 de los 250. Ahora, dónde exactamente estarán, quién los va a apoyar, dónde está ese espacio físico. Eso lo estamos discutiendo con ellos. Adicionalmente le estamos ofreciendo un trabajo de apoyo y asesoría al MICITT de la definición de esos espacios y que va aportar FONATEL, además de la conectividad, y que va a aportar el MICITT.

Con el proyecto de Venciendo brechas, que es la conectividad en parte del Ministerio de Salud. Ya están contemplados todos los Cen Cinai que el Ministerio ha definido.

Te acordás de aquel equipo técnico que mencioné, de un equipo de segundo nivel que ayudó a darnos los CECIS, los Cen Cinai, fuimos de gira a la Zona Norte a buscarlos, a georreferenciarlos, ver las condiciones, dónde estaban, cómo estaban. Ese equipo fue el que nos ayudó a levantar esa información para el proyecto, que no estaba.

Trabajo de campo.

Claro, todo ese trabajo de campo que no contemplaba el Acuerdo Social Digital. Tenía que hacerse, pero no estaba. No podíamos sacar a licitación de los Cen Cinai. ¿Cuáles? ¿Quién se va a hacer a cargo de esto?

Entonces en la Zona Norte están contemplados los Cen-Cinai, los Ebais, CECIS y más de 550 escuelas. Toda fue información que tuvimos que ir recopilando de todos los ministerios

para poder ir estructurando en un proyecto, que pudiéramos cuantificar y luego poder sacarlo a concurso, por el principio de transparencia. Entonces todo eso se hizo.

En el tema de Acuerdo Social Digital si uno ve al MEP, contemplaba cinco componentes. Uno de ellos era la conectividad y la infraestructura para la conectividad de Internet. El otro era equipamiento.

De esos cinco, uno está avanzado, el segundo firmamos un convenio con el MEP, para delimitar responsabilidades. Porque el Acuerdo decía que se equipe con computadoras a todas las escuelas y unidocentes en el módulo D1 y en comunidades indígenas.

Pero la ley claramente dice que la ley se puede ejecutar a través de los operadores. Usted va y le dice a los operados y ellos dicen que claro lo hacen, pero ¿quién la va a mantener? Yo, no soy una empresa de administración de computadoras, no son una empresa que se dedica a eso.

Entonces, todo ese proceso fue para terminar en un convenio marco entre SUTEL y el MEP donde se delimitan las responsabilidades. El MEP reconoce que ellos son los responsables de la administración de los equipos, serían los dueños y por tanto el soporte y mantenimiento de la seguridad. Todo esto había que sentarse y hablarlo para administrar un proyecto.

Entonces está firmado el convenio para el equipamiento de las escuelas, con esas características. Ahora lo que estamos esperando, aún en estas fechas, esperando las especificaciones técnicas para comprarlas.

¿Cuál es el nivel de porcentaje de avance de ese componente de Acuerdo Social Digital en cuánto está?

El Acuerdo Social Digital del MEP hablaba de cinco componentes, hoy tenemos dos de los cinco. Con múltiples esfuerzos se ha logrado recabar la información para uno y hacer el convenio para el otro.

¿Había una expectativa de culminar en el 2014?

Todo el Plan Nacional de las Telecomunicaciones era 2009-2014. Eso es cierto. Con proyecto CECIS 2.0 tenemos incluidos 66 de los 250 CECIS que con el proyecto de la Zona Norte esperaríamos dejar adjudicados. Los Cen Cinai del Ministerio de Salud. Aún en el Acuerdo Social Digital los Ebais no están incluidos, los incluimos para darle ese componente de salud. Todas las sedes de Ebais en la Zona Norte están incluidas, igual será en la zona Sur, en zona Chorotega, Atlántica y el Valle Central.

Hablar de porcentaje que estrictamente usted anda buscando, le puedo decir que vamos cumpliendo con forme los ministerio se van abriendo a suministrar información para que nosotros poder ir avanzando.

4- ¿Qué considera que se necesita para que los proyectos se ejecuten con mayor rapidez? porque actualmente existen \$200 millones disponibles.

Existen \$223 millones. Nada más que estoy pensando que sería bueno empezar por el principio. Ustedes iniciaron más adelante. Sería bueno devolverse en el tiempo y explicarles algunas cosas. Ahora que usted me pregunta que hay más de \$200 millones, para nosotros hay mucho menos que eso, desde nuestra visión conceptual de ejecución.

Yo le puedo decir que tenemos un patrimonio total de \$223 millones, pero comprometidos en estos momentos son \$30 millones. Entonces hay \$193 millones y para el otro año están comprometidos a ejecutar \$80 millones. Entonces quedan \$113 millones, ese es el patrimonio disponible.

Me gustaría hacerles una presentación para ver unos detalles.

Para que los proyectos se ejecuten con rapidez se necesita claridad, se necesita visión de lo que es el régimen de acceso y servicio universal. Una cosa es la política pública, pero aunque me exija hacer algo, no puedo hacerlo si va por encima de la ley.

Por ejemplo, la gente habla de fibra óptica, porque hay un principio en la ley que habla de la neutralidad tecnológica. La fibra óptica es una tecnología de muchas. Pero le puedo decir otra, CABLETICA dice que pasa por el cable que llega a su casa 100 megas.

También se requiere focalización. Usted no puede ejecutar proyectos cuando le dicen haga este abanico. ¿Cuál? El que usted quiera. ¿Prioridad? Todos son prioritarios. ¿Todos a la vez? Sí.

Nosotros necesitamos de un PNDDT que focalice y priorice.

Entonces se puede decir que desde la definición del plan hubo un riesgo alto, por la gran cantidad de proyectos.

Definitivamente. El eje social del Plan Nacional del Desarrollo de las Telecomunicaciones dice que un 10% con condiciones de accesibilidad para las personas con discapacidad. Los teléfonos públicos son del ICE. Aquí dice responsable, FONATEL.

10% de albergues de personas mayores con discapacidad, poblaciones indígenas con acceso a Internet. Responsable: SUTEL y FONATEL.

Estudio que contemple definición de canasta de servicios digital a precios especiales, señalando la población, responsable SUTEL y FONATEL.

Desde la definición de la política pública. Ahí es cuando le decía visión. ¿Qué es lo que quiero? Oiga, programa para el financiamiento e iniciativas de proyectos puntuales. ¿Usted entendió? ¿Y Gobierno Digital no debería de ser el responsable de eso en vez de FONATEL? No es el que crea los contenidos del Estado.

Entonces se requiere mucha claridad que ayudaría a una mayor ejecución de los fondos.

5- ¿De ahí provienen las divergencias entre Poder Ejecutivo y SUTEL?

Usted lo dijo, no yo. Eso aunado a una expectativa muy alta. Hay quienes pensaban que FONATEL era el emisor de fondos.

De hecho en la Ley del Plan Nacional del Desarrollo de las Telecomunicaciones se dice que FONATEL financia las metas.

FONATEL no puede venir a subsanar presupuestos públicos. No puede sustituir la inversión privada. Eso es difícil de entender, pero estando en SUTEL es más fácil de entender. Es el regulador promoviendo el mercado de competencia, pero la competencia falla y esos fallos de mercado es donde el regulador tiene como instrumento FONATEL para resolver las fallas del mercado. Es decir donde las condiciones financieramente no dan para que un operador vaya, entonces SUTEL como regulador promueve que vaya o le da el mandato de la promoción de la competencia.

Eso desde el punto de vista técnico es rico conceptualmente. Pero no es tan bonito para cuatro años, porque requiere venir a SUTEL desde la óptica política a ejecutar fondos, cuando los objetivos míos no necesariamente son los suyos.

Se requiere mucho liderazgo del rector del sector que en ese caso el Ministro o el viceministro del sector de telecomunicaciones.

6- En ese caso, ¿FONATEL se politiza?

FONATEL se mantiene técnicamente dentro del Consejo de SUTEL. La respuesta es no, no se politiza.

¿Con la campaña electoral se busca mejorar la campaña del Gobierno y se utiliza FONATEL?

Hemos visto la respuesta va en dos en esta coyuntura. Algunos dicen que SUTEL y FONATEL es lo único que camina es este país. Alguien podía decir apoyémoslo porque es lo que está caminando y podríamos sacar provecho en esta coyuntura.

Otros que utilizan el tema para proponer otras cosas. Algunos dicen no ha hecho nada, por desconocimiento y es la justificación para quitarlo de aquí y llevarlo a otro lado.

7- ¿La falta de claridad limita el avance de los proyectos?

Contundentemente sí.

¿Así como la falta de coordinación entre instituciones?

Claro porque el Gobierno se apalanca de los proyectos de FONATEL. Caso concreto. La CCSS. La implementación del proyecto de expediente digital requiere de la conectividad a banda ancha.

Entonces el hecho de que en Zona Norte conectemos a 66 Ebais de la Caja significa la posibilidad de que la CCSS que tiene preparada la estructura de expediente digital y la

telemedicina va a hacer uso de la infraestructura de acceso que llevaremos a Ebais para cargar contenidos, herramientas y aplicaciones.

Entonces, ¿FONATEL y las telecomunicaciones son un fin en sí mismo? No, son un medio para que la Caja implemente el Expediente Digital. Para que el MEP promueva la educación digital. Que Gobierno Digital implemente su plataforma en los CECIS. Así se vería bonito, todos a la vez.

¿Quién coordina eso? Es el Rector del Sector. No es FONATEL, no es SUTEL. Imaginen a mí, en este caso, que estoy aquí llamando don Leonardo, doña Ileana Balmaceda. Me van a decir, usted quién es papito para venirme a decir cómo tengo que implementar.

Se requiere una figura dentro del Ejecutivo que lidere a sus pares, a sus compañeros y que se sienta con el Consejo de la SUTEL a coordinar.

8- ¿El reglamento de Servicio Universal incluye lo necesario para asegurar una adecuada gestión de los recursos de FONATEL?

Muy buena pregunta. La ley, en el artículo 36, habla sobre la asignación de los fondos de FONATEL en obligaciones de acceso y servicio universal. En el reglamento no están desarrollando los mecanismos de imposición de obligaciones. Si bien la ley dice dos formas de asignación de los fondos de servicio universal que es por obligaciones o por proyectos, en el reglamento no está establecido.

De hecho hay casos a nivel internacional sobre la imposición de obligaciones a las operadoras.

Claro que sí. La ley de Costa Rica, a lo tico queremos quedar bien con Dios y con el Diablo. No se puede quedar bien con los dos. En este caso del 36 de la ley sobre imposición de obligaciones, en la mayoría de los países existe una o la otra. Pero no los dos. En este caso agarramos los dos modelos y los metimos en un artículo. Entonces dos formas de asignación de fondos.

En España, por ejemplo, existe imposición de obligaciones. No existen proyectos. En Costa Rica tenemos las dos, pero el reglamento no desarrolló los dos. Le falta el de imposición de obligaciones que sería un mecanismo que además permitiría agilizar la ejecución.

Tendría dos herramientas puedo ir ejecutando proyectos e imponiendo obligaciones me permitiría ir más rápido.

9- Existe un debate a nivel internacional de poner obligaciones en las subastas del espectro, lo cual se considera por algunos de mayor provecho en comparación de que el estado recaude. ¿Cuál es su opinión?

Ehhh... Bueno. Mi opinión es que en las subastas de espectro que son concursos. Los proyectos son concursos. En ambos casos coincide el proceso de concurso. La transparencia en un proceso donde cotiza quien da menos. En el caso de los proyectos que nosotros estamos utilizando es muy parecido al tema de concursar por subasta de espectro, con la

característica de que las subastas de espectro son cada tres, cuatro o diez años. Los proyectos que estamos implementando son cada seis, nueve meses. Es mucho más frecuente.

¿Tiene su complejidad recoger recursos para luego ejecutarlos? Lo hemos conversado durante la última hora. Sí, a cambio de que no exista claridad, visión y focalización.

Sin embargo, como lo hemos demostrado tenemos dos proyectos adjudicados, uno más en concurso y vamos a conversar sobre ejecución de FONATEL.

Digamos que hay tres formas de asignación de imposición de obligaciones. Tengo imposición de obligaciones específicas que puedo hacerlo después de un proyecto. Saco un proyecto a concurso una vez no participan, por segunda ocasión y tampoco. A la tercera le impongo obligaciones específicas.

Una segunda es en subasta de espectro donde obligo a pagar y le impongo una obligación específica de servicio universal para un proyecto específico.

En la tercera opción tengo que desarrollar una serie de criterios para decir del por qué le elegí a usted y no a él. Que tiene mejor usted que él sin ponerlos a concursar.

Entonces aquí el tema de transparencia, el de concursabilidad, el de precio, economía de escala, subasta, lo que quiera. Tengo que sustentar muy bien mi decisión, en la opción A o en la B. Estructuro el proyecto, entonces este mismo proyecto específico como puedo hacerlo concursable en la opción A o en la B.

La teoría moderna en países europeos es que la imposición de la obligación también la concurso. La directa también. Les invito y digo voy a imponer esta obligación, quién me da menos. Este ha sido un debate con el Gobierno, durante el mes de mayo, que se nos pide que a cambio de que no ejecutamos imponamos obligaciones. Pero a ¿quién? ¿Al ICE? hay más de 116 obligaciones a los cuales les puedo poner una obligación, ¿por qué a usted?

Entonces contra esto me obliga a hacer un proceso, en una ley que lo establece, pero un reglamento que no lo especifica.

Este tema de mecanismo de imposición de obligaciones es válido previsto en la ley, pero no está desarrollado en los reglamentos. En el que hoy existe un debate sobre la imposición de los proyectos, también los países que se ha optado por la imposición de obligación directa la concursada.

Todos los operadores que ejecuten proyectos de FONATEL deben llevar una contabilidad separada. En esta la contabilidad es ex post. Usted me ejecuta la obligación del servicio universal y después nos arreglamos con la factura.

En este, hago una estimación y en la contabilidad separada controlo por liquidaciones.

¿Qué dice la ley?

Que FONATEL entregará un subsidio, no financia el 100%. Un subsidio al déficit, o sea que hago una estimación que hay déficit y así justifico el subsidio de un proyecto que cuantifiqué equis, cuando desaparecen las condiciones que la originaron.

Tenemos la situación que me pasarán la factura después. ¿Y si no me alcanza? Entonces en la exposición de obligaciones, la experiencia ha demostrado que yo también tengo que valorarla, para saber que tengo recursos para imponerla y después nos vamos a agarrar con la obligación, pero que tengo una previsión de cuánto vale, para después sabré que me pasarán la factura y tengo recursos.

Esa estimación de la imposición de estimaciones es la misma que hago en los proyectos. Entonces no es un tema necesariamente de la herramienta que utilice.

10- ¿Qué opinión le merece el decreto ejecutivo sobre el establecimiento de acceso y servicio universal al ICE?

Es un tema importante, válido. Estaba previsto en la ley, pero está en reglón y medio. Pero en el reglamento no estaba previsto para imponer una obligación directa. Hemos estado de acuerdo con conectar escuelas. No podemos negar que conectar escuelas es un medio para un beneficio superior.

Pero que la ejecución de los fondos de FONATEL y quien impone obligaciones es la SUTEL. Ahí hay una diferencia importante. En ambos mecanismos la responsabilidad es de SUTEL y quien impone la obligación también es la SUTEL.

Con respecto a ese decreto, le dijimos al Gobierno que la responsabilidad del dinero no nos la podemos quitar de encima, es nuestra. Ellos no imponen obligaciones es SUTEL. Nos comprometimos a agilizar la ejecución de los proyectos con el apoyo de ellos y dos a

desarrollar el mecanismo de imposición de obligaciones, lo cual ya estamos haciendo. Para el 2014 tendremos un instrumento con los dos reglamentos que nos permita mucho más agilidad, contaríamos con las dos herramientas.

En el tema de trasladar la responsabilidad al ICE se habló mucho del proyecto cerrando Brechas, incluso la Defensoría habló de duplicidades, porque en 2004 hubo un proyecto entre el ICE y el MEP similar al de Cerrando Brechas. Entonces la Defensoría alegó que en vez de destinar los fondos a Cerrando Brechas había que hacerlo al otro que estaba más adelantado. ¿Qué posición tienen?

Hay que salir al campo y conocer qué es una escuela conectada y otra que no. Nosotros tenemos muchos casos y experiencias de escuelas que para unos están conectadas y para nosotros no es así.

Un proyecto claro es en la escuela de Siquirres donde se desarrolla el primer proyecto de FONATEL. El mejor estudiante de sexto grado de la escuela, Mauricio Marchena, si entra en la escuela y separa al frente ve una infraestructura de un operador de telecomunicaciones que tiene presencia dentro de la escuela. Y se supone que hay Internet, pero el muchacho dice que no sabe qué es Internet. ¿Pero está conectada o no la escuela?

Una escuela conectada es donde encuentra al director con una laptop y un Datacard. Si va a los registros del MEP aparece como una escuela conectada. ¿Es así y los 100 niños? Entonces, en ese 97% del proyecto, usted está metiendo todo lo que le he explicado.

Una escuela conectada es donde todos los niños tienen acceso a Internet. Le aseguro que del 97% baja a varias decenas de puntos.

¿Es una duplicidad? Técnicamente esas escuelas están conectadas por una antena parabólica cuya capacidad es de 256 o 512 máximo. Conecta a la escuela y además tiene un cable y conecta los dos teléfonos públicos de la comunidad. Ese modelo existe en las zonas rurales por decenas.

¿Hay capacidad para ofrecer 4 megas? No. Entonces si FONATEL conecta a las escuelas con 4 megas mínimo, lo que viene es a eliminar esa infraestructura hecha por el ICE por otra.

El caso de las Datacard 3G que es inalámbrica y requiere que las cualidades sean buenas. El problema es que en esas zonas la antena para conectarse está a 10 o 15 kilómetros y puede conectarse a veces.

Ahora, será ¿alámbrico o inalámbrico? Nosotros no los decidimos porque tenemos un principio de universalidad tecnológica. Pedimos que haya 4 megas, como usted lo decida.

Desde el año pasado le pedimos al MEP la red educativa y hoy no la tenemos. En ausencia de esto, nosotros decidimos y empezamos a crear la infraestructura y el acceso universal.

Hoy la Caja tiene su red y está clarita. Sabe los hospitales, Ebais y la telemedicina. No es así con el MEP. El MEP no tiene conceptualizada su red educativa, eso no es ni bueno ni

malo, no lo juzgo. Desde el 2012 hemos pedido información para ver donde podemos entrar con la red educativa, porque tampoco es que la podemos financiar toda.

Consulta a SUTEL sobre proyectos en ejecución con cargo a FONATEL.

13 de enero del 2014

Señores
Superintendencia de Telecomunicaciones

Asunto: Solicitud de Información FONATEL

Como aporte importante a mi trabajo final de graduación denominado "La Planificación del Sector Telecomunicaciones en Costa Rica a partir de las acciones que se han implementado producto de la apertura: Oportunidades de Mejora. Período 2007- Junio 2013", para optar por el grado de Licenciatura en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, requiero que por favor me faciliten la información que a continuación detallo.

El cuadro que abajo se visualiza, se elaboró con datos que el FONATEL tiene a disposición en la página web. El mismo consta de los tres proyectos que actualmente el Fondo tiene en desarrollo, y el estado en que se encuentra cada uno de ellos.

Para cada uno de ellos, podrían indicarme los tres siguientes datos:

1. ¿Cuál es el porcentaje de avance?
2. ¿Aproximadamente cuándo se estarán culminando?
3. ¿Qué proyectos se pretenden iniciar este año (2014) y en qué meses?

Nombre	Resumen	Estado
Proyecto Siquirres	Concurso No. 003-2013: Contratación para proveer Acceso a Servicios de Voz e Internet de Banda Ancha a comunidades del cantón de Siquirres, provincia de Limón y la provisión de estos servicios a los Centros de Prestación de Servicios Públicos en esas comunidades	En ejecución Adjudicado a Telefónica de Costa Rica

Proyecto La Roxana de Pococí	Concurso No. 004-2013: Contratación para proveer Acceso a Servicios de Voz e Internet de Banda Ancha comunidades La Curia, La Lidia y Aguas Frías, ubicadas en el distrito de La Roxana de Pococí, provincia de Limón y la provisión de estos servicios a Centros de Prestación de Servicios Públicos en esas comunidades	En ejecución Adjudicado al ICE
Proyecto Zona Norte	Concursos No. 009-2013, 007-2013, 005-2013, 006-2013, 008-2013: Contratación para proveer Acceso a Servicios de Voz e Internet de Banda Ancha comunidades del cantón de Upala San Carlos, Guatuso, Los Chiles (Alajuela) y Sarapiquí (Heredia) y la provisión de estos servicios a Centros de Prestación de Servicios Públicos en esas comunidades	Análisis de Ofertas

De antemano agradezco la información que me puedan facilitar.



Mariela Rodríguez Arguedas
Cédula Id. 2-0638-0057
Carné: A75383