

VISIONES PARA EL DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES EN COSTA RICA

5.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El inicio de las telecomunicaciones en Costa Rica data del año 1868 y se asocia con la instalación de la primera línea telegráfica entre Cartago, San José y Alajuela. Años más tarde, en 1890, se empezó a utilizar el telégrafo inalámbrico.

A partir de 1887, el Estado costarricense inició el otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos de telefonía por medio de líneas alámbricas. Entre 1887 y 1925 se instalaron varias centrales telefónicas interconectadas en redes privadas, comerciales y estatales.

A partir de 1895 los legisladores procedieron a regular las condiciones de la prestación del servicio y establecieron criterios para normar aspectos tales como el precio máximo, la confidencialidad en las comunicaciones, la continuidad del servicio, así como la obligación de instalar un teléfono público en cada ciudad.

Mediante el Decreto No. 34, del 10 de abril de 1920, la telegrafía y la telefonía fueron declarados servicios de utilidad pública y monopolio del Estado. La concesión y el derecho de explotación solo podían obtenerse por tiempo limitado y mediante contrato aprobado por el Poder Legislativo.

A partir de 1925 los servicios de telefonía estuvieron en manos de municipalidades y empresas privadas, incluida la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A., propiedad de la American and Foreign Power, las

cuales tenían la obligación de ampliar en forma progresiva los servicios.

En 1955, al plantearse la necesidad de instalar un sistema automático de telefonía, así como de sustituir la numeración de cuatro dígitos, que ya resultaba insuficiente, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, que era el operador principal, adujo limitaciones financieras para la ampliación y modernización del sistema, por lo que le propuso al gobierno que asumiera la prestación de los servicios telefónicos.

A partir de 1957, el Estado costarricense asumió el servicio telefónico y procedió a solicitarle al ICE realizar un diagnóstico de la situación y la elaboración de un plan a diez años para desarrollar la red de telecomunicaciones del país. Sobre esta base se promulgó la Ley No. 2199, del 31 de marzo de 1958, que otorgó al ICE la concesión para establecer y operar el servicio de telecomunicaciones en Costa Rica por un plazo de treinta años.

La participación del ICE en el campo de las telecomunicaciones se consolidó mediante la Ley N°3236, 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.

De esta manera, a partir de 1963, se inició una etapa de desarrollo de las telecomunicaciones, por lo cual la responsabilidad ha estado en manos del ICE. En enero

de 1966 entró en funcionamiento la primera central automática de Escazú con 1,000 líneas y muy poco tiempo después se integró Santa Ana con 400 líneas, llegando a 34,200 líneas en servicio durante la primera etapa de desarrollo (1965-1970).

En la década de 1970, el ICE, en conjunto con otras administraciones telefónicas centroamericanas, fundó COMTELCA, por medio de la cual fue adquirido un sistema de microondas que unió las capitales de los cinco países del Istmo y que permitió a Centroamérica integrarse a la comunidad mundial, a través de Panamá por el Sur y México por el Norte.

En la década de 1980, al entrar en funcionamiento los enlaces de microonda de tecnología digital, se inició la digitalización de centros de tránsito telefónico y algunas centrales locales. Al final de esa década se introdujeron los primeros medios de transporte por fibra óptica entre San José y San Pedro, principales centros de tránsito de telecomunicaciones de Costa Rica. También se iniciaron las comunicaciones internacionales satelitales por medio de la estación terrena de Tarbaca y posteriormente Guatuso y, en los años 90, las comunicaciones internacionales ópticas submarinas, mediante el acceso a los Cables Maya y Arcos por el Atlántico.

En 1993, el ICE adoptó y puso en práctica la telefonía con numeración de siete dígitos y en 1998, ya contaba con un acumulado de 775,000 líneas fijas, para una densidad de 20.3 líneas por cada 100 habitantes, igual o superior a la de la mayoría de los países de América Latina.

Un análisis del estado actual de las telecomunicaciones en Costa Rica, permite constatar que el país cuenta, a la fecha, con una red de telecomunicaciones de amplia cobertura, caracterizada por:

- la posibilidad de acceso telefónico en la mayoría de las comunidades, urbanas y rurales, mediante un sistema de 1,402,385 líneas telefónicas fijas de tecnología digital y 21,635 teléfonos públicos
- una red de acceso que se encuentra en etapa de modernización, consistente en la sustitución de armarios por equipo electrónico, y del cable de cobre por fibra óptica, en la red primaria

- una red de transmisión por microondas (405 enlaces) y fibra óptica (3,993 Km.)
- una conectividad internacional mediante microondas, satélites (2 estaciones terrenas) y cables submarinos (dos por el Atlántico y Global Crossing por el Pacífico)
- una red IP con más de 200 nodos distribuidos en todo el país, que, en un período de dos años, permitirá el acceso permanente de banda ancha a Internet, a más de 100,000 usuarios
- una red móvil, con más de 1,500,000 líneas, que ofrece diversas facilidades al usuario (prepago, mensajería corta y acceso a Internet; y
- una red de última milla para atender las demandas de las empresas que requieren comunicación de banda ancha para acceso a Internet, redes privadas y transmisión de datos.

Durante el año 2004 el ICE emprendió la realización de acciones estratégicas en busca de implementar un nuevo modelo de desarrollo de las telecomunicaciones para Costa Rica, enfocado en la oferta de servicios de conexión y transporte, mediante un esquema preactivo para incursionar en la oferta de servicios de aplicación y contenido.

Como punto de partida, fue necesario dar solución a la demanda no satisfecha por servicios telefónicos para clientes residenciales, empresariales y de telefonía móvil, por lo que se han desplegado importantes esfuerzos para ofrecer los servicios de conexión requeridos y avanzar en el desarrollo de aplicaciones telefónicas e Internet¹.

A lo largo de más de cuarenta años, con las telecomunicaciones a cargo del ICE, Costa Rica ha podido alcanzar importantes posiciones a nivel regional y mundial, de acuerdo con indicadores usados comúnmente para medir el desarrollo en telecomunicaciones, tales como densidad telefónica; tarifas de telefonía fija y móvil; completación de llamadas internacionales; utilización de Internet, consumo de minutos de telefonía móvil; lo mismo en cuanto al denominado Indicador de la Sociedad del

¹ Ver Memoria Institucional del ICE 2004, pags. 38 y sgts.

Conocimiento (IKS) de acuerdo con un estudio dado a conocer en la II Fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información y el Conocimiento realizada en Túnez en noviembre del 2005. Todos estos indicadores ubican al país en un lugar privilegiado en América Latina.

Estos avances en el desarrollo de las telecomunicaciones en Costa Rica son significativos, especialmente si se toma en cuenta la ausencia, al más alto nivel político, de principios orientadores para el desarrollo a largo plazo de las telecomunicaciones, así como la disminución progresiva y sostenida en la capacidad de gestión del ICE, provocada por una serie de reformas legales y restricciones presupuestarias, particularmente en materia de inversión.

5.2. VISIONES RESPECTO AL DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Las telecomunicaciones se han constituido en un sector estratégico para la consolidación política, social, económica, financiera y cultural de las naciones, al mismo tiempo que contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población en general, así como a la prestación efectiva, eficiente e inmediata de otros servicios básicos como salud y educación.

El papel de las telecomunicaciones en la economía es estratégico por su doble carácter, como actividad en sí misma y como vehículo y soporte de otras industrias y sectores, debido a los encadenamientos productivos que tienen la capacidad de generar; convirtiéndose en un factor crítico para la competitividad del país, principalmente en lo que respecta a la capacidad para atraer inversiones.

También el desarrollo tecnológico reciente más el proceso de globalización, han hecho de las telecomunicaciones un sector económico altamente dinámico y rentable, con empresas transnacionales con gran poder que operan en diversos países y que tienen entre sus objetivos la expansión y la integración de los mercados de telecomunicaciones.

Esto ha provocado que surjan varias visiones o enfoques, respecto al modelo que debe seguir el país para el desarrollo de las telecomunicaciones en el

futuro. Este debate, que se inició desde finales de los años noventa, aún se mantiene vigente y se considera, desde una perspectiva política, que aún no ha sido adecuadamente resuelto².

Las diferencias gravitan fundamentalmente en relación con dos dimensiones que están estrechamente relacionadas: la concepción que se tiene de los servicios de telecomunicaciones (derechos o mercancías) y el grado de participación del ICE como entidad estatal en la provisión de los servicios públicos de telecomunicaciones (apertura a los agentes privados).

Desde estas perspectivas, es posible hablar al menos de tres visiones para el desarrollo de las telecomunicaciones en Costa Rica:

1. La expresada por la Universidad de Costa Rica, la cual se concreta en proyectos de ley para el fortalecimiento del ICE y para la regulación del sector de telecomunicaciones. ("Propuesta de marco conceptual y jurídico para el fortalecimiento del Instituto Costarricense de Electricidad y la regulación de las telecomunicaciones en Costa Rica", de julio del 2006).
2. La del sector productivo costarricense, recogida principalmente en los aportes de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) mediante los documentos denominados "Principios y Propuestas Fundamentales para una Reforma Eficaz del ICE y sus Subsidiarias y de los Sectores de Energía Eléctrica e Infocomunicaciones" del 13 de octubre del 2003 y "Modernización y Fortalecimiento del Sector Nacional de Telecomunicaciones", del 16 de febrero del 2006.

² Las manifestaciones populares del año 2000 (conocidas como "Combo del ICE") que obligaron al gobierno de Miguel Angel Rodríguez a retirar el proyecto de Ley de Modernización del ICE, que había sido aprobado en primer debate en la Asamblea Legislativa; así como la decisión de la Administración Pacheco (2002-2006), de no incluir telecomunicaciones en la negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, por cuanto "el futuro del sector de telecomunicaciones debe ser resultado de un consenso nacional derivado de un debate amplio de la sociedad costarricense" (COMEX, TLC: Posición Nacional, 2003, pag 23), constituyen evidencia de las visiones contrapuestas y de que el debate no ha sido satisfactoriamente dilucidado.

3. La del Poder Ejecutivo, plasmada en el Anexo 13 al Tratado de Libre Comercio entre Centro América y República Dominicana con los Estados Unidos de América, y su desarrollo en el Proyecto de Ley de Telecomunicaciones, preparado por una comisión de expertos, integrada al efecto por el Consejo de Gobierno³.

5.3. VISIÓN SOLIDARIA (UNIVERSIDAD DE COSTA RICA)⁴

Esta visión ha sido denominada “visión solidaria” porque se encuadra dentro de la concepción del Estado Social de Derecho adoptada por Costa Rica en la Constitución Política de 1949, la que se manifiesta principalmente a través del Artículo 50, según el cual el “Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”.

La concepción del Estado Social de Derecho es complementada por el Artículo 74 constitucional, que contiene el principio de justicia social, cuyos derechos y beneficios “serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional”.

En ese contexto, junto a la democracia, la libertad de sufragio, la educación pública, la salud pública, la seguridad social y la defensa de los recursos naturales, el país le ha otorgado un valor privilegiado al acceso generalizado a la electricidad, las telecomunicaciones y el agua potable, propiciando una mejor calidad de vida para la población.

La óptica solidaria sobre el desarrollo futuro de las telecomunicaciones se sustenta en estos principios y se manifiesta a través de su modelo de gestión que ha demostrado ser exitoso a juzgar por los indicadores obtenidos y el apoyo demostrado por la población.

³ Este proyecto de ley fue elaborado durante la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006), pero no fue puesto en conocimiento de la Asamblea Legislativa. A la fecha (julio del 2006) el actual Gobierno (Oscar Arias) se encuentra preparando un nuevo proyecto de ley cuyos detalles aún no se conocen.

⁴ Ver: Universidad de Costa Rica. Comisión Especial sobre Telecomunicaciones. “Propuesta de marco conceptual y jurídica para el fortalecimiento del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la regulación de las telecomunicaciones en Costa Rica”. Julio, 2006.

La noción de solidaridad reconoce la existencia de necesidades y derechos humanos fundamentales, cuya atención resulta insoslayable, y sostiene que el ICE es una institución destinada por ley a promover el desarrollo económico y social del país y el bienestar de la población costarricense, con igualdad de oportunidades de acceso para toda la población a las tecnologías de la información y el conocimiento, mediante la provisión de servicios públicos, sobre la base de los siguientes principios rectores:

- **universalidad:** El disfrute de un servicio moderno de telecomunicaciones debe constituir un derecho para todos los habitantes
- **solidaridad:** La prestación de los servicios de telecomunicaciones deberá orientarse al desarrollo de todo el país y al bienestar de toda la población, independientemente de su ubicación geográfica o condición social y económica. Los servicios de mayor rentabilidad deben financiar la prestación de aquellos servicios de menor rentabilidad prestados a los segmentos del mercado de menores ingresos
- **precios competitivos y suficiencia financiera:** El Ente Regulador establecerá una política de precios y tarifas competitivos que permitan la recuperación de los costos de provisión del servicio, incluyendo la expansión, reposición y mantenimiento, permitiendo una utilidad razonable
- **reversión en el Sistema Nacional de Telecomunicaciones:** El ICE y sus subsidiarias como operadores estatales, reinvertirán todos sus réditos en el desarrollo del Sistema Nacional de Telecomunicaciones y en la prestación eficiente de los servicios
- **naturaleza pública de los servicios:** Los servicios de telecomunicaciones son servicios públicos, y como tales estarán regidos por todos los principios fundamentales del servicio público para asegurar su continuidad, su obligatoriedad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal y a las necesidades de la colectividad nacional, garantizando igualdad de trato para los destinatarios, usuarios o beneficiarios
- **uso racional de recursos:** Será obligación de todos los involucrados, hacer uso racional de

los recursos escasos asociados con la prestación de todos los servicios

- **publicidad:** La información relativa a precios, tarifas, requisitos y trámites para el acceso a los servicios de telecomunicaciones, deberá estar disponible al público en los establecimientos que ofrecen los servicios, en medios electrónicos, y deberá ser publicada en La Gaceta
- **protección al consumidor:** Los derechos e intereses legítimos de los clientes y usuarios de los servicios de telecomunicaciones deberán ser tutelados por el Ente Regulador
- **confidencialidad de la información:** De conformidad con el Artículo 24 de la Constitución Política los operadores garantizarán el derecho a la intimidad, a la libertad y al secreto de las comunicaciones y deberán proteger la confidencialidad de la información que obtengan de sus clientes, o de otros operadores, con ocasión de la suscripción de los servicios
- **protección del medio ambiente:** El desarrollo y explotación de los servicios de telecomunicaciones en Costa Rica, deberá realizarse en armonía con la garantía constitucional de contar con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, debiendo los operadores cumplir con toda la legislación ambiental que le resulte aplicable.

La visión solidaria, señala la Universidad de Costa Rica, ha hecho posible que aún sin existir obligaciones expresas de servicio universal, éste se haya materializado en una amplia cobertura de la población, y tarifas subvencionadas en telefonía fija.

La definición ampliada del servicio universal, debería ser tal que permita que éste cubra los costos de los servicios no rentables, así como de aquellos proyectos que incluyan, en adición a la provisión del acceso telefónico, los medios tecnológicos necesarios para una culturización dirigida a los centros públicos de educación y salud, en aras de una igualdad real de oportunidades en el acceso y uso de la información, la libre expresión y la difusión del conocimiento.

Así ha sido reconocido en el Informe sobre el Estado de la Nación, al indicar que “los principios de universalidad y solidaridad social en materia de telecomunicaciones se han materializado bajo el

paradigma del acceso generalizado a la red de telefonía fija con subsidios cruzados, que históricamente se apoyaron en la telefonía internacional y hoy en día privilegian la telefonía residencial”.

La Universidad de Costa Rica propone la promulgación de una Ley Marco para la regulación de las Telecomunicaciones, que partiendo de los principios rectores antes citados, establezca y armonice el contexto institucional que se requiere para el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, incluidos la composición, el carácter técnico, las responsabilidades y las atribuciones del Ente Rector, del Ente Regulador y del Ente Gestor.

a. El Ente Rector

El país debe contar con un Ente Rector del Sector de las Telecomunicaciones, con suficiente capacidad técnica, conocimiento e independencia que le permita impulsar el desarrollo de las telecomunicaciones, con perspectiva de largo plazo.

El Ente Rector deberá velar porque las telecomunicaciones sean accesibles a todos los niveles de la sociedad, de manera que éstas contribuyan efectivamente a mejorar la calidad de vida de la población, propiciando la igualdad de oportunidades en materia de acceso a los servicios de la telemática, de la tele-educación, la tele-medicina, y muchas otras aplicaciones actuales o futuras de las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones que, en conjunto, contribuyan al desarrollo del país.

El Ente Rector deberá promover, asimismo, la investigación, el desarrollo y la innovación en el Sector de las Telecomunicaciones. Para este fin debería establecerse un fondo con aportes provenientes del sector de telecomunicaciones.

La rectoría del sector de las telecomunicaciones debería residir en el Ministerio de Ciencia y Tecnología y ser ejercida por una Junta Rectora para el Desarrollo de las Telecomunicaciones, con la capacidad técnica, el conocimiento y la independencia requeridas para la formulación de las políticas públicas y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, bajo los principios rectores de la ley y los más altos intereses nacionales.

b. El Ente Regulador

El Ente Regulador deberá velar porque toda la población, independientemente de su condición económica o ubicación geográfica, tenga acceso y reciba los beneficios de un sistema moderno, eficiente y universal de telecomunicaciones, de conformidad con las políticas y directrices que establezca la legislación.

Para tales efectos, deberá fortalecerse la actual Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), reforzando su autonomía y competencia técnica, confiriéndole las facultades legales más los recursos necesarios para realizar las funciones inherentes a la regulación y la fiscalización de las telecomunicaciones también la administración y control del espectro radioeléctrico, que es un recurso natural de dominio público, escaso e inalienable, el cual forma parte del patrimonio de la Nación, correspondiéndole exclusivamente a la Asamblea Legislativa decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de este bien, para garantizar el ejercicio pleno de la soberanía nacional (Artículo 121 inciso 14 c) de la Constitución Política).

El Ente Regulador administrará el espectro radioeléctrico de conformidad con las normas, las recomendaciones y los convenios internacionales en la materia, asimismo deberá velar porque la administración del espectro radioeléctrico sea transparente y con gran dominio de los avances tecnológicos, de las características del mercado y sus tendencias en el ámbito internacional, y atendiendo los principios de eficiencia y eficacia, así como los avances de la ciencia y de la tecnología.

c. El ICE como Ente Gestor

El Instituto Costarricense de Electricidad surgió, al lado de otras instituciones, como un instrumento de desarrollo del país. La estructura que la Constitución Política de 1949 le brindó al Estado costarricense, se orientó a fomentar la prestación de muchos servicios públicos, por parte de las distintas instituciones estatales. De esta manera se dio un impulso a las instituciones autónomas, a las que se asignó funciones o competencias específicas, vinculadas con la obtención del bien común.

El modelo de desarrollo que se adoptó, fortaleció la prestación de muchos servicios públicos en beneficio

de la población nacional, excluyendo desde un inicio la posibilidad de que las actividades comprendidas en esos servicios pudieran ser consideradas como mercancías susceptibles de ser reguladas por los mecanismos de oferta y demanda. En concordancia con este modelo, la autonomía de gobierno y administración, otorgados al Instituto Costarricense de Electricidad desde 1949, constituyó uno de los pilares para el desarrollo de los sectores de electricidad y telecomunicaciones en Costa Rica.

Un verdadero fortalecimiento del ICE, plantea la Universidad de Costa Rica, debe estar orientado a que la institución pueda recuperar la capacidad de respuesta ante los retos tecnológicos y los requerimientos del país, en temas de energía y telecomunicaciones, que tuvo en sus orígenes y adaptarlo a las actuales necesidades. Logrado este objetivo, podría establecerse una comparación justa con las actividades similares que pudieran prestar empresas privadas.

El nuevo marco legal de telecomunicaciones debe ser congruente con un marco jurídico actualizado para el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), mediante una modificación del Decreto Ley 449 del 8 de abril de 1949 y sus reformas, que le permita recuperar tanto su capacidad de gestión, como de participación en la definición y ejecución de las políticas nacionales de desarrollo. Desde esta perspectiva, la condición de institución autónoma del ICE debe guardar concordancia con los objetivos de largo plazo del Plan Nacional de Desarrollo, específicamente, el desarrollo de los sectores de electricidad y telecomunicaciones.

En ese nuevo marco legal deberán establecerse, igualmente, los procedimientos que garanticen, por una parte, una fluida gestión financiera y faciliten la contratación administrativa, así como el fomento a la inversión de réditos en obras de infraestructura e innovaciones tecnológicas y, por otra, la contratación, la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos idóneos para satisfacer las demandas tecnológicas, las necesidades del mercado y las exigencias del país.

Dotado de un nuevo marco normativo, el ICE estaría en capacidad de asumir el reto de implantar las redes de nueva generación y las plataformas de gestión de servicios modernos, accesibles a toda la población, de acuerdo con un esquema de desarrollo propio que privilegie, entre otros, el acceso a Internet de Banda Ancha, la implantación de las tecnologías para brindar

servicios de voz sobre protocolo de Internet (VoIP), y la introducción de servicios móviles avanzados de tercera generación.

El nuevo marco normativo deberá dotar, igualmente, al ICE de las herramientas que requiere para ofrecer, oportuna y eficientemente, servicios accesibles a todos los sectores de la sociedad costarricense y establecer, asimismo, mecanismos que permitan abrir espacios a la participación del sector privado en la realización de actividades complementarias, no estratégicas, en materia de electricidad y telecomunicaciones.

Finalmente, señala la UCR, la reforma al Decreto Ley 449 deberá regular la participación del ICE en alianzas con empresas municipales y cooperativas para la prestación de servicios de telecomunicaciones, así como en programas de cooperación de carácter regional e internacional.

5.4. VISION DEL SECTOR EMPRESARIAL (UNIÓN COSTARRICENSE DE CÁMARAS Y ASOCIACIONES DE LA EMPRESA PRIVADA)

La Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) está integrada por 40 Cámaras y Asociaciones que agrupan empresas en todos los sectores de actividad económica (industria, agricultura, agroindustria, comercio, servicios, turismo, entre otros).

Los principios generales que orientan las propuestas de reforma de UCCAEP en telecomunicaciones son los siguientes:

- desarrollo humano sostenible (económico, social, ambiental, cultural, educativo, salud, seguridad, etc.)
- responsabilidad social, ambiental y económica
- competitividad internacional
- acceso libre, equitativo, eficaz y abierto a las oportunidades (acceso a los servicios y sus beneficios sin distinción de ninguna índole)
- democratización de la economía

- transparencia y rendición de cuentas

El sector productivo costarricense y su base empresarial representada en UCCAEP, ha agrupado en tres grandes categorías o ejes los principios temáticos y propuestas fundamentales que considera que se deben tener en cuenta para las reformas que el país necesita:

- a. Fortalecimiento, clarificación y delimitación del rol del Estado y otros actores involucrados.
- b. Fortalecimiento y desarrollo del ICE y sus subsidiarias (CNFL, RACSA y CRICSA).
- c. Fortalecimiento y desarrollo del modelo actual de economía mixta.

Con fundamento en las orientaciones generales, este conjunto de principios temáticos y propuestas específicas de reforma, busca el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades nacionales para responder rápida y eficazmente a las crecientes necesidades del país, incluyendo las que impone el cambio hacia la futura sociedad que tienen como eje central la información y el conocimiento.

El primer conjunto de principios temáticos y propuestas específicas tiene como objetivo que Costa Rica “pueda dar el salto que requiere” para seguir prosperando. Estas son las propuestas:

- una clara delimitación de los roles y responsabilidades de los diversos actores involucrados en telecomunicaciones
- una reformulación del papel rector del Estado, a través del dictado de las políticas públicas que promuevan el crecimiento económico y el desarrollo humano
- una fuerte, equitativa y transparente regulación del Estado
- una orientación del desarrollo de los dos sectores, electricidad e infocomunicaciones, hacia las necesidades y prioridades nacionales
- un resguardo del patrimonio del Estado y una vigilancia eficaz de su buen uso para beneficio de la sociedad
- una modernización de los marcos legales y regulatorios relacionados con las concesiones de los recursos del Estado

El segundo conjunto está vinculado con el fortalecimiento y modernización del ICE y sus subsidiarias:

- como empresas del Estado y motores del desarrollo nacional
- despolitizadas, con independencia de grupos externos e internos de presión para lograr un enfoque dirigido a las necesidades y prioridades nacionales así como eliminar conflictos de interés
- con sistemas de gerencia estratégica modernos, un control eficaz (interno y externo) de la gestión y un sistema transparente y accesible de rendición de cuentas
- una organización moderna, como medio para lograr la excelencia en el cumplimiento de los objetivos (eficiencia, calidad y servicio al usuario, entre otros), diseñada con base en las mejores técnicas y prácticas organizacionales para beneficio de los usuarios y no basada en intereses de grupos particulares y relaciones internas de poder
- una modernización de su sistema financiero (a nivel del ICE y "Grupo ICE") y un tratamiento financiero y fiscal por parte del Estado similar al que actualmente tienen sus subsidiarias (CNFL, RACSA y CRICSA) y otras empresas del Estado (RECOPE, por ejemplo), particularmente en lo que a impuesto de renta se refiere

El tercer conjunto de principios temáticos y propuestas está relacionado con la organización de los dos sectores, electricidad e infocomunicaciones, y las responsabilidades de los diversos actores:

- universalidad de los servicios, acceso y solidaridad
- desarrollo sostenible armonizando las necesidades ambientales, sociales y económicas que tiene el país
- apertura gradual de los mercados (cambio evolutivo), selectiva (un grupo de servicios) dirigida y regulada por el Estado, de acuerdo con las necesidades, intereses y prioridades nacionales asimismo velando por el interés público, para alcanzar y sostener

continuamente los niveles de desarrollo humano y de competitividad internacional que requiere nuestro país

- la creación de mecanismos eficaces de seguimiento y control en los dos sectores, que le aseguren a la sociedad que los principios y objetivos nacionales y sectoriales se están cumpliendo, es un elemento fundamental para que el Estado pueda velar por una adecuada dirección estratégica y pueda corregir oportunamente cualquier desviación

La UCCAEP plantea una propuesta de apertura de mercados en forma regulada, gradual y selectiva, guiada por varios principios fundamentales (universalidad, solidaridad, desarrollo sostenible un eficaz seguimiento y control del Estado mediante su rectoría y regulación) para fortalecer las capacidades nacionales dentro de la economía mixta ya existente en ambos sectores.

La economía mixta que plantea fortalecer en su propuesta pretende "aprovechar lo mejor del sector público autónomo (ICE-Telecomunicaciones e ICE-Energía), de las sociedades anónimas propiedad del ICE (CNFL, RACSA y CRICSA), de las empresas municipales (JASEC, ESPH y otras futuras), de las cooperativas (Coopelesca, CoopeGuanacaste, CoopeAlfaro, CoopeSantos y otras en el futuro), de las universidades públicas y privadas, del sector privado y de otros actores".

Estas nuevas capacidades nacionales quedarían plasmadas en una ley marco para cada uno de los dos sectores y una reforma legal de fortalecimiento más integral del ICE y sus subsidiarias que le permita al país alcanzar mayores niveles de bienestar y mejorar continuamente su desarrollo humano, dentro de una realidad evolutiva muy diferente a la del pasado.

De acuerdo con la UCCAEP, para que el esfuerzo conjunto de la iniciativa pública y privada sea eficaz, que se convierta en fuente de ventaja competitiva y de desarrollo humano sostenible para el país, además de las reformas del ICE y sus subsidiarias, se requieren reformas en los sectores de electricidad e infocomunicaciones, que incluyan lo siguiente:

- crear progresivamente mercados competitivos, dentro de un contexto de una economía mixta (sector público y sector privado) no monopolística, en los dos

sectores, a través de una apertura de los mercados, dirigida y regulada por el Estado, gradual (cambio evolutivo) y selectiva (un conjunto de servicios), de acuerdo con las necesidades, intereses y prioridades nacionales siempre velando por el interés público, para lograr y mejorar continuamente los niveles de desarrollo humano y de competitividad internacional que requiere nuestro país

- rectoría y regulación del Estado. Dotarse de las capacidades para velar en forma clara y eficaz por el interés público, el desarrollo humano sostenible (que incluye la solidaridad y la universalidad), el ambiente, la eficiencia energética y la competitividad de los servicios (tarifas, calidad, oportunidad, acceso y otros), a través de una decidida rectoría y una regulación eficaz del Estado
- subcontratación y alianzas estratégicas. Para fortalecer y agilizar las capacidades del ICE y sus subsidiarias, crear mayores posibilidades de alianzas estratégicas y subcontratación (“outsourcing”) de actividades (servicios, mantenimiento, suministro de infraestructura y otros).

La UCCAEP propone, como opción para ordenar los temas sectoriales, crear una ley marco para cada uno de los dos sectores. “La coexistencia complementaria de la iniciativa e inversión pública y privada (en competencia), dentro de un marco ordenador moderno y transparente, es la mejor opción que tiene el país, teniendo en cuenta la nueva realidad mundial que está emergiendo y que se encuentra en continua evolución”.

La decisión de apertura de mercados, para fortalecer la economía mixta debe ser producto de una decisión nacional, basada en las nuevas capacidades requeridas para prosperar sosteniblemente en el contexto mundial. La solución final que se adopte debe responder a una visión y una estrategia nacional, sin imposiciones o presiones externas.

Los planteamientos fundamentales de reforma para el sector infocomunicaciones formuladas por la UCCAEP, son las siguientes:

- apertura de redes. Permitir al ICE, modificando la Ley 449, que facilite los medios disponibles en la red pública para el

acceso y uso de esas redes, con el objetivo de que terceros (cooperativas, entidades municipales, universidades, otros centros educativos, sector privado y otros) puedan brindar servicios (valor agregado, complementarios, difusión y otros) para la prestación de servicios que requieran el uso y acceso a la red pública nacional

- brindar servicios de interconexión, regulados por ARESEP, para facilitar el tráfico entre distintos operadores de servicios
- crear un marco normativo que establezca la seguridad jurídica necesaria para que puedan brindarse de manera regulada y en estricto apego a la legislación nuevos servicios complementarios de telecomunicaciones que únicamente requieren el tránsito de señales por la red pública nacional
- consolidar, legitimar y regular el régimen de economía mixta existente actualmente, partiendo del hecho de que en la actualidad ya hay redes privadas que proveen múltiples servicios, tales como buscapersonas, localización satelital, sistemas de Alarma de Robo (ADT), empresas que prestan el servicio de última milla, servicios troncalizados (“trunking”), TV directa por satélite y cables, repetidoras comunitarias, radiotaxis, servicios 900, telefonía pública concesionaria, voz sobre Internet, redes intra-empresariales, redes inalámbricas que brindan servicios varios a sus clientes y que ya operan en el país en bandas de uso libre, entre otros
- apertura en la provisión de servicios satelitales, en los que se requiera la contratación de enlaces punto a punto o punto multipunto
- apertura en la provisión de servicios de datos (servicio que permite el transporte y enrutamiento de señales digitales)
- apertura para la provisión de servicios de Internet, tanto para Proveedores de Servicios de Internet, llamados ISP (“Internet Service Provider”), como para los proveedores de acceso a Internet, llamados IAP (“Internet Access Provider”)
- apertura en servicios móviles y portátiles (Wi-Fi)
- apertura en larga distancia internacional

- reventa de tráfico nacional e internacional y servicios
- operadores virtuales de redes móviles (ofrecen, entre otros, servicios de valor agregado)
- instalación y operación de microceldas interconectadas a los sistemas celulares del ICE por parte de empresas privadas, para que en aquellos lugares donde los servicios móviles no entren bien, estas empresas mejoren la cobertura (calidad) y le cobren por el servicio a los interesados en mejorar la cobertura y la calidad (edificios grandes, hoteles, municipalidades, centros comerciales, urbanizaciones, hospitales, etc.).

5.5. VISIÓN DEL PODER EJECUTIVO (TLC Y ADMINISTRACIÓN PACHECO)

A pesar de que al día de hoy, en la opinión pública costarricense, no existe consenso respecto a las reformas estructurales en el sector de telecomunicaciones y a pesar de lo señalado en la “posición nacional” planteada para las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centro América con los Estados Unidos de América (TLC), al concluir el proceso de negociación del acuerdo comercial en enero del 2004, sí se incluyó la apertura de tres servicios de telecomunicaciones. Esta obligación quedó establecida en el Anexo del Capítulo 13 del Tratado.

Con base en el apartado I del referido anexo, que constituye el Preámbulo, el Gobierno de la República de Costa Rica, reconoce la naturaleza única de la política social costarricense en materia de telecomunicaciones, y reafirma su decisión de asegurar que el proceso de apertura en el sector de los servicios de telecomunicaciones en el país, debe basarse en su Constitución Política, enfatizando que dicho proceso de apertura debe ser en beneficio del usuario, con fundamento en los principios de gradualidad, selectividad y regulación, y en estricta conformidad con los objetivos sociales de universalidad y solidaridad en el suministro de los servicios de telecomunicaciones.

También reconoce su compromiso de fortalecer y modernizar el Instituto Costarricense de Electricidad, como un participante competitivo de telecomunicaciones, asegurando que el uso de su infraestructura por parte de otros operadores, sea remunerada. El Gobierno asume de igual manera el compromiso de desarrollar una entidad reguladora para supervisar el desarrollo del mercado.

En el apartado II, referente al fortalecimiento del ICE, el Gobierno asumió el compromiso de promulgar un marco jurídico que permita una modernización apropiada del instituto, la cual debió aprobarse a más tardar el 31 de diciembre del año 2004 ⁵.

En el apartado III, denominado “Compromisos Selectivos y Graduales de Apertura del Mercado”, se enuncian los compromisos de Costa Rica en materia de apertura de los servicios de telecomunicaciones.

Según la letra del Anexo, Costa Rica permitirá sobre una base no discriminatoria, a los proveedores de servicios de telecomunicaciones de la otra Parte, competir efectivamente para suministrar directamente al cliente, a través de la tecnología de su escogencia, los siguientes servicios de telecomunicaciones en su territorio:

- (i) **Redes Privadas:** A más tardar el 1º de enero del 2006.
- (ii) **Internet:** A más tardar el 1º de enero del 2006.
- (iii) **Inalámbricos móviles:** A más tardar el 1º de enero del 2007.

El apartado IV, denominado “Principios Regulatorios”, fija los conceptos que debe desarrollar el nuevo marco regulatorio de las telecomunicaciones en Costa Rica, que debió entrar a regir el 1º de enero del 2006, constituyéndose en una lista obligada de contenidos del proyecto de ley.

Los temas que debe desarrollar el nuevo marco regulatorio de las telecomunicaciones de Costa Rica, son: (a) servicio Universal, (b) independencia de la autoridad reguladora, (c) transparencia, (d) asignación

⁵ Esta fecha, al igual que otras que se establecieron en el Anexo del Capítulo 13 del TLC ya venció. No es clara la forma como se resolvería este problema durante el trámite de aprobación del Tratado en la Asamblea Legislativa.

y utilización de recursos escasos, (e) interconexión regulada, (f) acceso a y uso de redes, (g) suministro de servicios de información, (h) competencia, (i) sistemas de cables submarinos, y (j) flexibilidad en las opciones tecnológicas.

Con base en los lineamientos establecidos en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006), contrató a un grupo de expertos con el propósito de elaborar un proyecto de Ley Marco para las Telecomunicaciones. Ese proyecto de ley no fue enviado a la Asamblea Legislativa y el actual gobierno (Administración Arias Sánchez 2006-2010) se encuentra elaborando una nueva propuesta normativa.

Algunas de las características del proyecto de ley de la anterior administración y las críticas que se le hicieron en su oportunidad, se pueden resumir de la siguiente manera:

Objetivos: Se enuncian en el artículo 3 y apuntan primordialmente a la promoción de la competencia y el fomento de la inversión privada. También se menciona el incremento del acceso a los servicios de telecomunicaciones por parte de la población, pero el resto de la ley no establece los mecanismos para darle contenido a ese objetivo.

Principios Rectores: Si bien junto a principios propios de la apertura de mercado, como los de competencia efectiva; igualdad ante la ley; no discriminación; neutralidad tecnológica; transparencia, se citan los de universalidad y solidaridad, se critica que estos últimos no están plenamente desarrollados en el proyecto.

Derechos de paso y uso conjunto de infraestructuras físicas: En el artículo 38 se impone la obligación de compartir la infraestructura física. Esta figura, que es propia de cualquier régimen de apertura total, ha propiciado en muchos países que los nuevos operadores exploten servicios valiéndose de las infraestructuras construidas por el operador establecido, degenerado algunas veces en un estancamiento de la infraestructura, lo cual contradice uno de los objetivos teóricos del proceso de apertura.

Adicionalmente, de acuerdo con la metodología sobre fijación de costos de acceso e interconexión señalada en el artículo 79, al dueño de la infraestructura sólo se le reconocerán los costos básicos, lo cual no incluye el costo de oportunidad, constituyéndose en un desestímulo para el desarrollador de infraestructura.

Prestación de nuevos servicios: El artículo 62 dispone que la concesión o autorización para la operación y explotación una red pública habilitará al operador a ofrecer y explotar los servicios de telecomunicaciones tecnológicamente posibles; debiendo únicamente inscribir en el Registro los nuevos servicios no contenidos en el título respectivo. Por esta vía, basta con tener una autorización o concesión, y sobre ésta se podrá brindar cualquier otro servicio que la tecnología permita. Se considera que la autorización para el uso de un bien demanial como lo es el espectro radioeléctrico, debería ser específica según los términos del artículo 121 inciso 14 aparte c) de la Constitución Política.

Fijación de precios y tarifas: De acuerdo con los artículos 64 y 65, los precios serán fijados libremente por los operadores. El regulador interviene en la fijación de tarifas, sí y sólo sí, fallan las leyes de libre mercado.

Contabilidad de costos por servicio: Conforme con el artículo 67, sólo se le exigirá llevar contabilidad de costos por servicios a los operadores y proveedores con poder sustancial de mercado. Prohíbe expresamente los subsidios cruzados, desconociendo la realidad histórica de Costa Rica, lo cual obligará a un rebalanceo tarifario, que tendrá consecuencias para los servicios básicos como la telefonía fija.

Acceso y servicio universal a las telecomunicaciones: El artículo 84 introduce los conceptos de acceso y servicio universal. La introducción del concepto de acceso universal, que es más restrictivo que el de servicio universal, plantea el riesgo de que las metas se orienten más al acceso que al servicio universal, pudiendo formularse metas y alcances que no correspondan con la realidad de Costa Rica. Por ejemplo, la meta fijada podría ser: el establecimiento de un telecentro para comunidades de cierta cantidad de habitantes y a cierta distancia de los domicilios, en sustitución de otra meta superior, como sería contar con una conexión a Internet a un precio razonable, en todos los domicilios con acceso a la telefonía fija.

Financiamiento del FONATEL: El artículo 86 dispone que el Fondo Nacional de Telecomunicaciones se financiará básicamente con hasta un 3% de los ingresos brutos de todos los operadores de redes públicas de telecomunicaciones y prestadores de servicios públicos de telecomunicaciones, pagaderos

trimestralmente; y recursos provenientes del otorgamiento de concesiones, autorizaciones y sus prórrogas. Pareciera, de acuerdo con las definiciones, que no se grava con esta obligación a los servicios de valor agregado ni a los servicios de información, cuyos proveedores estarían haciendo negocio sobre las redes de telecomunicaciones, sin contribuir al servicio universal.

Derechos de los usuarios de telecomunicaciones: en el artículo 100 se establece el cambio de operador con portabilidad numérica, que viene a ser una figura propia de los regímenes de apertura total y rebasa los compromisos adquiridos por Costa Rica en el TLC.

Prestación de servicios y uso de frecuencias por parte del ICE y RACSA: el Transitorio X sujeta al ICE y RACSA a la ley, conservando la facultad de seguir prestando los servicios que les autorizan sus leyes de creación. La redacción podría conducir a interpretaciones erróneas como que les excluye de la posibilidad de brindar los nuevos servicios que surjan en el futuro. Además, obliga a estas dos instituciones a informar a la entidad reguladora de las telecomunicaciones, en el plazo de 3 meses, sobre las frecuencias y el uso que de ellas están haciendo. La autoridad reguladora les puede imponer la devolución de las bandas de frecuencias que no estén explotando de manera eficiente. A falta de normativa técnica que norme el uso del espectro podría presentarse interpretación arbitraria del término explotación eficiente.

CONSIDERACIONES FINALES

Tal y como se ha planteado en presente capítulo, existen al menos tres visiones sobre el desarrollo de las telecomunicaciones en Costa Rica, todas las cuales enuncian la consagración de ciertos principios rectores, y propugnan como objetivo fundamental, el beneficio del usuario.

Sin embargo, resulta evidente que existen diferencias en cuanto a la forma en que se pretende materializar ese objetivo y el cumplimiento de esos principios rectores.

En este sentido, el enfoque de la UCCAEP parte de concepciones similares a las del planteamiento de la Universidad de Costa Rica y propugna objetivos análogos. No obstante, existe una diferencia sustancial

de enfoque, en cuanto al papel estratégico que le asigna al ICE y a sus empresas.

Mientras que en la visión solidaria el ICE se mantiene como gestor, tanto en la construcción de la infraestructura como en la provisión directa de los servicios a los clientes finales, en la propuesta de la UCCAEP, por el contrario, se plantea que estratégicamente el Grupo ICE, de manera prioritaria, debe enfocarse hacia proveer y desarrollar la infraestructura y no hacia el comercio de servicios, aplicaciones y contenido, dejando esa área a la iniciativa privada, lo cual conduce a la apertura del mercado de las telecomunicaciones. Esta tendencia es llevada hasta sus últimas consecuencias en el proyecto de ley de telecomunicaciones elaborado por la Administración Pacheco.

No basta con enunciar, en un proyecto de ley, como principios rectores la universalidad y la solidaridad, o decir que la apertura se hará siguiendo determinados objetivos sociales, para que la senda escogida realmente garantice la transición ordenada hacia una nueva situación que efectivamente mejore las condiciones de uso y disfrute de los servicios de telecomunicaciones por parte de la población. Esos objetivos y principios deben estar plenamente desarrollados a través de los diferentes instrumentos normativos que conforman el marco regulatorio de las telecomunicaciones.

A juzgar por la historia, Costa Rica enfrenta el desafío de dar un salto cualitativo en materia de servicios de telecomunicaciones, sin renunciar a los principios y valores de justicia social y solidaridad en que se ha fundamentado el desarrollo logrado por el país hasta hoy.

Para ello, podrían servir como orientación los siguientes postulados:

- las telecomunicaciones deben ser consideradas, como lo han sido hasta la fecha, un servicio público fundamental, regulado técnicamente en beneficio de los usuarios y del interés nacional.
- el desarrollo de las telecomunicaciones debe sustentarse en una visión de largo plazo, que respondiendo a los principios de universalidad y solidaridad, permitan el desarrollo económico y social de la Nación, con criterios de justicia social, de

conformidad con lo que establece la Constitución Política.

- no basta con enunciar el servicio universal, sino que el marco regulatorio debe fijar en forma concreta los alcances y metas que el país quiere y puede cumplir, con indicación expresa de los medios para su financiación y forma de disposición de los recursos. Debe disponerse de los medios requeridos para cubrir los costos de los servicios no rentables, lo mismo que los programas dirigidos a los centros públicos de educación y de salud.
- debe mantenerse, como prerrogativa del Estado, el control de los recursos naturales, institucionales y de infraestructura, considerados esenciales para el desarrollo de las telecomunicaciones en Costa Rica.
- debe establecerse, en el corto plazo, un programa permanente de capacitación y formación de profesionales y técnicos en telecomunicaciones, con participación activa de las universidades, como parte de una política de actualización científica y tecnológica.

- en el marco del Plan Nacional de Desarrollo en Ciencia y Tecnología, deben fortalecerse las políticas que favorezcan la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en el ámbito de las telecomunicaciones y de las tecnologías de información y comunicación.
- debe analizarse, a la luz de los principios orientadores del desarrollo a largo plazo de las telecomunicaciones en Costa Rica, la pertinencia y el grado de participación de nuevas empresas, públicas o privadas, en la prestación de servicios de telecomunicaciones.

Es de esperar que, en los próximos meses, la discusión de las reformas en materia de telecomunicaciones ocupe un lugar importante en la agenda nacional, tanto en el ámbito político y legislativo, como en el académico. En ese sentido, la búsqueda de acuerdos resulta de la mayor importancia; y para ello deben sopesarse adecuadamente los distintos argumentos, tanto aquellos de naturaleza filosófica y conceptual, como los tecnológicos y económicos. Las múltiples dimensiones de las telecomunicaciones deben tenerse en cuenta a la hora de definir el derrotero que seguirá el país.

