CAPÍTULO 2

LA SUTEL REGULADOR DE COMPETENCIA E INSTRUMENTO DE SOLIDARIDAD

Andrés Oviedo Guzmán

Al momento de constituir la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel), una de las condiciones más importantes que a esta institución debía de garantizársele era la independencia, por cuanto así había sido pactado en el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centro América y República Dominicana (Dr-Cafta), y como regulador de un mercado en competencia, era necesario evitar que pudiera ser capturado en el futuro por los operadores o por criterios políticos oportunistas en la toma de decisiones de quienes ostentaban cargos en el Gobierno de forma temporal.

A pesar de lo anterior, Sutel también fue conceptualizada como un instrumento para el desarrollo de funciones en materia de acceso universal, servicio universal y solidaridad. A diferencia de su papel como regulador, hay quienes consideran que en esta área la Superintendencia debe estar sometida al Poder Ejecutivo y ser un colaborador muy cercano para lograr cumplir con los objetivos propuestos en esta materia.

Mediante la presente investigación se analizará esa doble condición de la Sutel frente al Poder Ejecutivo, dándole un mayor énfasis al área de acceso y servicio universal, específicamente en relación con los proyectos que se han venido desarrollando a través del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel).

Para lo anterior, en el primer apartado se hará una reseña histórica de las razones y motivos por los cuales se constituyó la Sutel como un órgano en máxima desconcentración de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep). En la segunda sección, se analizará el papel que la Sutel ha tenido en el desempeño de sus labores y una de sus funciones esenciales como lo es la de regular las tarifas del mercado.

En la tercera parte, se hará referencia a las principales funciones que tiene la Sutel como instrumento de acceso y servicio universal y su papel como colaborador del Poder Ejecutivo en esa materia.

En la sección cuarta, se examinará la situación financiera del Fonatel, así como del estado de situación de los proyectos de servicio universal que se han venido desarrollando e implementando con los recursos de ese fondo.

En el quinto apartado se presentará un recuento algunas iniciativas legislativas que se encuentran actualmente en discusión y que guardan relación directa con la Sutel y el Fonatel, así como un balance de las acciones más importantes que se pretenden plasmar en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021. Finalmente se presenta un acápite, reservado para las conclusiones y las recomendaciones.

2. 1 ORIGEN Y CREACIÓN DE LA SUTEL

2.1.1 Reseña histórica

Con la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, (Dr-Cafta), por parte del pueblo costarricense mediante el referéndum celebrado el 7 de octubre del 2007, el Gobierno costarricense se vio en la obligación de cumplir con una serie de compromisos que se habían pactado en ese acuerdo comercial.

Uno de ellos consistía en la apertura a la competencia del mercado de telecomunicaciones, el cual era explotado de forma monopólica por parte del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Para cumplir con dicho objetivo el Estado costarricense tenía la obligación de emitir nueva legislación que viniera a sustituir la vetusta Ley de Radio y que considerara los principios regulatorios que Costa Rica había acordado en el anexo décimo tercero del Dr-Cafta.

Uno de esos principios, le imponía la obligación al país de crear una autoridad reguladora independiente, la cual necesariamente tenía que contar con las facultades suficientes para regular y sancionar un mercado de telecomunicaciones en competencia. Adicionalmente, y en caso de que así fuera dispuesto por la Asamblea Legislativa, a esa autoridad se le podía otorgar facultades en materia de administración del espectro, fijación de tarifas, otorgamiento de licencias y servicio universal.

A partir del principio referido, el Estado costarricense contaba con dos alternativas para conformar la autoridad reguladora. La primera consistía en crear una nueva institución o por el contrario distribuir las competencias y facultades necesarias para regular un mercado en competencia en otra institución que hubiera sido constituida de previo.

Dado que la creación de instituciones autónomas requiere para su creación legislativa al menos 38 diputados, de conformidad con el artículo 189 de la Constitución Política, y que luego de la ratificación del Dr-Cafta, el país quedó muy polarizado, situación que se reflejó en la conformación de la Asamblea Legislativa del período constitucional 2006-2010, donde la fracción oficialista en conjunto con las fracciones aliadas no alcanzaban esa cantidad de votos, el gobierno de la época se inclinó por la segunda opción, en el entendido de que la distribución de las competencias que debía tener el regulador, podían ser aprobadas por mayoría simple.

Fue así como se presentaron a la corriente legislativa, dos iniciativas de ley independientes, pero estrechamente relacionadas entre sí, el proyecto de ley general de telecomunicaciones (Expediente 16398) y el de fortalecimiento y modernización de las entidades del sector telecomunicaciones (Expediente 16397).

En la primera iniciativa se desarrolló el marco normativo regulatorio que permitió el ingreso de nuevos operadores al mercado costarricense, y con la segunda, se creó la parte orgánica necesaria para la puesta en marcha de la liberalización del mercado.

A través de esa segunda iniciativa se creó el sector telecomunicaciones, y se dividieron las funciones del Estado, quien tendría tres papeles distintos, uno como rector, a través de la creación en el Ministerio de Ambiente y Energía, del Viceministerio de Telecomunicaciones, el cual en el año 2013 se traslado al Ministerio de Ciencia y Tecnología, uno como regulador, mediante la constitución de la Superintendencia de Telecomunicaciones, y finalmente como operador a través del Instituto Costarricense de Electricidad.

2.1.2 Sutel como órgano desconcentrado de la Aresep

El compromiso pactado por el Gobierno de Costa Rica, con los otros suscriptores del acuerdo comercial en cuanto a la autoridad reguladora de las telecomunicaciones, literalmente indica:

> *Costa Rica establecerá o mantendrá una autoridad reguladora para los servicios de telecomunicaciones, que será independiente de todo proveedor de servicios de telecomunicaciones, y no responderá ante ellos. Costa Rica asegurará que su autoridad reguladora para los servicios de telecomunicaciones esté autorizada a imponer sanciones efectivas para hacer cumplir las medidas domésticas relacionadas a las obligaciones establecidas en este Anexo. Esta autoridad reguladora podrá incluir jurisdicción sobre la administración del espectro, servicio universal, fijación de tarifas y otorgamiento de licencias para nuevos participantes al mercado. Las decisiones y los procedimientos de la autoridad reguladora serán imparciales con respecto a todos los participantes en el mercado.*[1]

A través de lo ahí plasmado, lo que se quería en primer lugar, era evitar cualquier posibilidad de que el regulador del sector fuera capturado por los operadores o por el Gobierno de turno inmiscuyéndose mediante la toma de

1 Anexo 13, Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Estados Unidos de América y Centroamérica. 2007.

decisiones que deben ser de carácter técnico. A esos efectos, el gobierno se reservaba la discrecionalidad de crear una nueva institución o darle las facultades necesarias para ser un regulador del sector de las telecomunicaciones a una institución creada previamente.

La mejor alternativa de las que existían para garantizar dicha independencia era la primera, sea crear una nueva institución autónoma encargada de la regulación del mercado de las telecomunicaciones con una autonomía política o de segundo grado, similar a la que actualmente tiene la Aresep. Esta clase de autonomía es definida por el Magistrado de la Sala Constitucional Dr. Ernesto Jinesta de la siguiente manera:

> *La autonomía política o de gobierno, radica en la posibilidad de un ente público de autodirigirse o autogobernarse políticamente, esto es, de fijarse sus propios lineamientos, objetivos, fines o metas, a través de una potestad de programación o de planificación, sin que el ente público mayor pueda imponerle, mediante el ejercicio de la tutela administrativa o su potestad de dirección intersubjetiva y las respectivas directrices, los fines u objetivos a alcanzar en materia de su competencia.*[2]

No obstante ser esa la mejor alternativa, existía un inconveniente de carácter político. Luego de la ratificación del tratado, la Asamblea Legislativa se polarizó en dos bandos, aquellos que apoyaban la agenda de implementación necesaria para cumplir con los objetivos pactados, y quienes la adversaban. El grupo de diputados a favor de la apertura del sector de las telecomunicaciones a la competencia, no tenía certeza de contar con los 38 votos mínimos necesarios para crear una institución autónoma, según lo dispone el artículo 189 de la Constitución Política, por lo que se debió seguir con la segunda alternativa.

La segunda alternativa, pasaba por realizar una modificación a la Ley de Aresep, mediante la cual se creó la Superintendencia de Telecomunicaciones como un órgano de desconcentración máxima de ésta.

El idear a la Sutel como un órgano de la Aresep, le garantiza a la primera que disfruta de la autonomía política que ostenta Aresep, limitando con ello, en tesis de principio la posibilidad de que fuera capturada por los operadores o el Poder Ejecutivo, pero limita esa libertad de frente a la Aresep, pues por definición de ley, se encuentra sometida en todo aquello en lo cual no fue desconcentrado. En el caso específico de Sutel, la contratación de personal, administración de activos, régimen salarial etc.

La decisión tomada por los legisladores sobre la naturaleza jurídica que se le dio a la Superintendencia, fue avalada por la Sala Constitucional quien no encontró vicio alguno sobre su conformación, cuando el proyecto de ley de creación de ese órgano fue consultado por quienes se oponían a esa iniciativa. Sobre dicho tópico indicó ese órgano judicial:

> *En criterio de los consultantes el artículo 59, párrafo 2°, del proyecto consultado en cuanto califica a la Sutel como un órgano de desconcentración máxima adscrito a la Aresep, infringe, por falta de aplicación el numeral 188 constitucional, puesto que, en su criterio debería configurarse como una institución autónoma, dadas sus competencias. Sobre el particular, es preciso señalar que la Aresep es uno de los pocos entes descentralizados funcionalmente que cuenta con una autonomía de segundo grado, esto es, política o de gobierno para evitar la injerencia de criterios políticos externos en su delicada función de regular los servicios públicos y fijación de tarifas. Desde esa perspectiva, la decisión legislativa de concebir a la Sutel como un órgano con desconcentración máxima adscrito a la Aresep resulta jurídicamente acertada, por cuanto, por su competencia técnica de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento de las telecomunicaciones, debe encontrarse sustraída del criterio político.*[3]

Si bien, desde el punto de vista legal el crear a la Sutel como un órgano de la Aresep, cumplió con todos los cánones constitucionales, así como con lo acordado en el acuerdo comercial sobre la independencia que debía tener el regulador, esa misma autonomía en la toma de decisiones relacionadas con el servicio universal, acceso

2 Jinesta Lobo, Ernesto. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Parte General. Editorial Investigaciones Jurídicas. Primera Edición, San José, 2006. Pág. 44.

3 Resolución No. 11210 – 2008. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las quince horas del dieciséis de julio del dos mil ocho.

universal y solidaridad ha generado no pocos choques entre el Poder Ejecutivo, por cuanto como se señalará en una sección posterior, a la Sutel además de la función de regular el mercado de las telecomunicaciones, se le otorgaron funciones muy importantes y de forma compartida con el Poder Ejecutivo en materia de servicio universal, acceso universal y solidaridad.

2.2 FUNCIONES BÁSICAS DE LA SUTEL COMO REGULADOR

El papel de un regulador en un mercado en competencia como el de las telecomunicaciones en Costa Rica, tiene como objetivos básicos el permitir el ingreso de la mayor cantidad de operadores y proveedores posible, así como vigilar que las relaciones entre ellos y con sus clientes se den en un ambiente de transparencia, seguridad jurídica y respeto.

Para lograr esos objetivos a los reguladores se les otorga a través de la legislación funciones que son básicas y esenciales, sin las cuales el alcanzar esos fines sería imposible. Una de esas funciones básicas en las que el regulador se encuentra en la obligación de proteger a los usuarios del servicio pero a su vez resguardar la competitividad en el mercado es la relacionada con la fijación de los precios de los servicios de telecomunicaciones que se ofrecen al público.

En el caso de Costa Rica, el artículo 50 de la Ley General de Telecomunicaciones, es el que le define a la Sutel las condiciones sobre cómo debe ser realizada esa función. En primer lugar señala que será responsabilidad de la Sutel la fijación de las tarifas mediante un mecanismos que incentive la competencia, hasta tanto ese mismo órgano realice una declaratoria de competencia efectiva en el mercado. Una vez que se alcance la competencia, serán los mismos proveedores quienes estarán facultados para definir los precios para sus clientes. Adicionalmente, Sutel contará con la posibilidad de intervenir al mercado mediante la fijación de precios cuando determine por resolución motivada que las condiciones de competencia efectiva han desaparecido o han se han modificado de forma significativa.

El concepto de competencia efectiva es definido por la propia ley, en el inciso 7) del artículo 6 e indica:

> *Circunstancia en la que ningún operador de redes o proveedor de servicios de telecomunicaciones, o grupo de cualquiera de estos, puede fijar los precios o las condiciones de mercado unilateralmente, restringiendo el funcionamiento de este, en perjuicio de los usuarios.*[4]

En razón de la importancia de la fijación de precios para el desarrollo del mercado, la Sutel se vio en la necesidad de tomar como una de sus primeras decisiones cumplir con lo que le mandaba el artículo 50. Por esta razón, mediante la resolución RCS-615-2009, de las dieciocho horas del veintiocho de enero 2009, que modificó la RCS-001-2009 acordó fijar como tarifas máximas o tarifas tope, las que le había definido a Aresep al ICE, cuando el mercado aún se encontraba en monopolio. Es importante destacar, que en el esquema anterior, por virtud de la misma ley de la Aresep, las tarifas para los servicios públicos debían ser fijadas al costo, sea sin margen de utilidad para los prestadores de los servicios.

Luego de más de cinco años con dichas condiciones y con la entrada al mercado de nuevos operadores que requieren de ganancias para mantener su participación en el negocio, la presión por modificar el esquema tarifario en el sector se hizo muy fuerte para la Sutel.

En razón de lo anterior la Superintendencia de forma paulatina tomó acciones que si bien no incidían directamente en el precio del servicio si guardan estrecha relación con él. Una de ellas fue la de reducir el horario de lo que se conocía como tarifa reducida para los servicios de telefonía. Antes de esa decisión los precios de las llamadas variaban dependiendo del horario en que se hacía. De las 7 p.m. a las 7 a.m, existía una tarifa reducida y de las 7 a.m. a 7 p.m., lo que se conocía como tarifa plena. Mediante la resolución RCS-061-2011, dicho esquema fue modificado de forma transitoria hasta dejar a discrecionalidad del operador la banda horaria para sus clientes.

La siguiente acción en materia tarifaria seguida por la Sutel, fue la de modificar la forma de cobro por la descarga de datos para los operadores móviles. Mediante la resolución RCS–295–2012, la Sutel autorizó a los

4 Ley General de Telecomunicaciones No. 8642 del treinta de junio del dos mil ocho.

operadores de telefonía móvil para que pudieran realizar el cobro de los datos a sus clientes en la modalidad prepago, por cada descarga que realizaran en sustitución del esquema de tarifa plana que existía.

Para el 2014, Sutel pretendió continuar con modificaciones que tenían una incidencia directa en las tarifas de los servicios que prestan los operadores móviles. En esta ocasión, procuró tal y como lo ya lo había hecho para los servicios prepago, modificar la forma de cobro por la descarga de datos.

Dicha decisión, además de impopular fue severamente cuestionada por distintos actores de la sociedad civil, desde académicos, diputados, especialistas en la materia, hasta los magistrados de la Sala Constitucional, quienes fueron en última instancia los que terminaron resolviendo a través de un recurso de amparo que interpuso un ciudadano, el rechazo de la propuesta de la modificación preparado por la Sutel.

Muchas de las críticas hacia la propuesta guardaban relación con la poca información que existía para el análisis de la misma, la desactualización de la que estaba en el expediente, y que partía de supuestos que no habían sido debidamente comprobados por el regulador.

Así por ejemplo, uno de los argumentos más importantes en los que Sutel fundaba la razón del cambio, señalaba que el mismo era necesario por cuanto la capacidad de las redes de los operadores móviles estaban saturadas o cerca del colapso. Que un 5% de los usuarios de los servicios tenía un consumo excesivo de datos lo que en varias ocasiones generaban congestiones de red.

En el informe preparado por la Dirección de Mercados de la Sutel, sobre este tópico se indicó:

> *Como resultado de dicha saturación en el servicio por parte de un grupo reducido de usuarios se presenta un problema de baja calidad en el servicio de datos, el que se ve reflejado en el crecimiento de la cantidad de quejas, planteadas por parte de los clientes del servicio ante esta Superintendencia.*

El argumento expuesto por Sutel tenía el problema para quienes estuvieran en contra de la propuesta, que no podía ser contrastado por terceros, por cuanto la información sobre el estado de las redes fue declarado confidencial por la propia Sutel, dejando en claro estado de indefensión a los usuarios.

Ante esa situación, académicos, profesionales del sector y diputados, se manifestaron abiertamente en contra de esa propuesta. Entre ellos los señores Armando Vargas, Juan Manuel Villasuso, Alberto Bermúdez y Juan Manuel Campos, profesionales que se han desenvuelto en el sector y que mediante un escrito conjunto publicado en el diario digital Cr Hoy el día 27 de junio del 2014 entre otras cosas indicaron:

> *Pareciera que la Sutel intenta tapar con el tarifazo sus propias deficiencias en la regulación de las redes móviles. A objeto de despejar cualquier duda, la Sutel está obligada a divulgar, como insumo indispensable para la audiencia pública, los parámetros técnicos, la calidad de servicio y las tarifas autorizadas originalmente a los operadores celulares. Si el uso de las redes celulares varió, ¿qué órdenes dictó oportunamente la Sutel para robustecer la infraestructura, reequilibrar el modelo económico y garantizar la prestación del servicio?*

Esta discusión también llegó a la Asamblea Legislativa, en donde diputados de distintas fracciones se manifestaron en contra de la modificación. A manera de ejemplo la Diputada Natalia Díaz Quintana del Movimiento Libertario en el acta de la sesión plenaria del día once de junio 2014 manifestó:

> *Eso es un tema de política pública que no debe permanecer solo al arbitrio de una audiencia entre la Sutel y los usuarios, pues el grupo de consumidores con conocimiento técnico, para oponerse con argumentos sólidos en una audiencia es minoritario. No podemos dejar en estado de indefensión al ciudadano.*

Por su parte el diputado del Partido Acción Ciudadana, Javier Cambronero Arguedas en la misma sesión indicó:

> *Si la Sutel y la Aresep lo que desean es propiciar un uso más racional del servicio y desestimular ciertas prácticas abusivas de algunos consumidores, pues que entonces, desde el mismo marco regulatorio, se incentive lo bueno y se penalice lo otro. Con castigos*

hacia usuarios que frecuentemente desarrollan prácticas inadecuadas, pueden corregirse la mayor parte de dichas distorsiones y no tomar las mismas para legitimar un negocio donde a todos, siendo diferentes en gustos, necesidades y consumo, nos va a medir de la misma manera.

Pero quizá lo más grave de esta situación fue la revelación hecha por el Semanario Universidad en la edición 2044, del veinticinco de junio del 2014, en donde apareció un artículo titulado "Sutel utilizó datos viejos para justificar nueva modalidad de cobro". En el artículo se indicaba:

El uso de información desactualizada implica que la Sutel tomó como referencia el consumo promedio de datos de enero a octubre de 2012 para establecer el paquete básico de consumo, fijado en 500 megabytes (Mb), aunque la información reciente de operadores de telefonía establece que en realidad, en 2014, el promedio por lo menos triplica a lo pregonado por Sutel.

Lo anterior dejó en evidencia que la Sutel había iniciado el proceso de modificación de la modalidad de cobro de descarga de datos con información incompleta, desactualizada, dejando en completa indefensión a los usuarios de los servicios, y con ello incumpliendo una de sus funciones fundamentales cual es la protección de los clientes del mercado de telecomunicaciones.

Ante esa situación, la Sala Constitucional mediante la sentencia 16365, del seis de octubre del 2014, ordenó suspender la audiencia que había sido convocada por la Sutel para conocer la propuesta de modificación en la forma que se cobraría la descarga de datos móviles, otorgándole un plazo de cuatro meses para que realizara de nuevo la convocatoria pero en este caso con información actualizada de todos los operadores y no sólo de uno como ocurrió con la primera iniciativa.

De acuerdo con el diario digital Cr Hoy, en nota publicada el día 30 de enero del 2015, la Sutel como una acción paliativa al problema que enfrentó en el 2014, optó por contratar a la agencia de comunicación Edilex, por un monto de ¢ 12.400.000, para que le elaborara una estrategia de comunicación relacionada con el cobro de la descarga de datos para clientes pospago.

2.3 SUTEL COMO INSTRUMENTO DE SERVICIO UNIVERSAL

Como fuera indicado en la sección anterior, la principal función de un regular de las telecomunicaciones es procurar eliminar la mayor cantidad de obstáculos que permitan el libre acceso al mercado de nuevos participantes.

No obstante en el caso costarricense, adicional a ese rol también se le otorgó otro que no necesariamente es inherente a una institución encargada de regular competencia. Específicamente estamos hablando de la administración de los recursos destinados para satisfacer los objetivos de acceso y servicio universal, así como ser el encargado de definir cuáles proyectos realizar para alcanzar esos propósitos.

Las razones para esa decisión son de diversa índole. Así se desprende de las entrevistas realizadas a ex diputados que les correspondió promulgar la Ley General de Telecomunicaciones.

Para doña Lorena Vásquez Badilla, las funciones fueron encomendadas a la Superintendencia, por temor a que los recursos que se fueran a recaudar para cumplir con los objetivos de servicio universal planteados en la ley ingresaran a la caja única del Estado costarricense y fueran gastados en objetivos distintos. La ex diputada manifestó:

(…) sabíamos que si llegaba a un Ministerio, iba a caja única, entonces el fondo desaparecía, ya esa plata que la han querido "piñatear" una y otra vez ya no existiría, porque si estábamos claros para que era… para conectividad.[5]

Para Carlos Gutiérrez Gómez, las razones que motivaron a darle a un regulador funciones distintas a las propias de resguardo del mercado, tenían que ver con la celeridad en que se querían realizar los proyectos:

Lo que se pretendía era que fuera una institución que viniera a solucionar todos los males que fuera dejando la apertura de las telecomunicaciones. Se buscaba que fuera una institución muy eficiente,

5 Entrevista Lorena Vásquez Badilla. 2014.

Cuadro 2.1
Administradores de Fondos de Servicio Universal

País	Administrador del Fondo	Regulador del Mercado
Guatemala	Ministerio de Comunicación	SIT
El Salvador	Ministerio de Economía	Siget
Nicaragua	Telcor	Telcor
Costa Rica	Sutel	Sutel
Panamá	Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental	Asep
Colombia	Ministerio de Comunicaciones	CRC
Chile	Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones	Subtel
Argentina	Secretaría de Comunicaciones	CNC
Bolivia	Fondo Nacional de Desarrollo Regional	ATT
Ecuador	Ministerio de Telecomunicaciones	Conatel
Venezuela	Conatel	Conatel
Perú	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Osiptel
Paraguay	Conatel	Conatel

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a los datos obtenidos para esta investigación. Prosic, 2014.

> *muy eficaz, muy efectiva. Queríamos darle las facultades suficientes para ejecutar los recursos.*[6]

El modelo seguido por Costa Rica de otorgarle al regulador del mercado la administración de los recursos del fondo destinado a satisfacer las necesidades de acceso y servicio universal, no es práctica común en la región latinoamericana continental, donde de los países que cuentan con fondos para esos fines, únicamente cuatro tienen esa función, tal y como se muestra en el cuadro 2.1. En la mayoría de los casos los recursos son administrados por dependencias del Poder Ejecutivo.

Esta decisión, si bien en alguna medida a logrado que se respete el espíritu del legislador, en cuanto los recursos no ingresan a la caja única del estado, no ha sido del todo bien entendida y asimilada por los llamados a colaborar para satisfacer las obligaciones impuestas en la ley.

Ha sido recurrente, desde el momento en que se inició las operaciones por parte de Fonatel, los conflictos entre Poder Ejecutivo y la Sutel sobre la forma en que se deben de gastar los recursos tal y como fuera reseñado en el informe de Prosic 2013.

La situación no fue distinta en el 2014, en donde para el caso de los proyectos a desarrollar en la zona sur, los mismos fueron frenados casi seis meses, por dudas que surgieron en el Micitt. Así lo reseñó el periódico La Nación en la edición del veinticinco de julio del 2014, con la nota: "Gobierno frena, por dudas, plan para llevar Internet a pueblos". En la misma se consignaba como razón para la detención de los proyectos la siguiente:

> *La decisión del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt) nace por dudas con los criterios que aplica la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel) al definir cuáles serán las comunidades receptoras y el tipo de tecnología por instalar.*

En anexo al presente capítulo se pueden encontrar las informes realizados por el Micitt, con las respectivas observaciones, para los carteles de la zona sur.

6 Entrevista Carlos Gutiérrez Gómez. 2014.

La razón de situaciones como las descritas en la nota de La Nación, obedece necesariamente a la falta de comunicación y de coordinación que existe entre el Micitt como interlocutor del Poder Ejecutivo y la Sutel como encargado de ejecutar los proyectos.

Otro ejemplo que ilustra dicha situación, se muestra al evaluar el cumplimiento de las metas impuestas a la Sutel en el eje social a través del PNDT "Costa Rica: un país en la senda digital" 2009-2014, donde únicamente se alcanzó un 38% de las mismas. El cuadro 2.2 presenta los logros alcanzados.

De acuerdo con Humberto Pineda, director de la Dirección General de Fonatel, esos resultados son consecuencia de haber tenido que procurar alcanzar metas que ya estaban definidas ante de la entrada en operación del fondo. Al respecto indicó.

> *Una vez que el Ejecutivo emite la política pública usted lo que tiene que hacer es ejecutarla, en la dispersión tiene que tratar de focalizar el todo para ver cuanto más abarca. Se te queda por fuera un montón de cosas.*[7]

Cuadro 2.2
Cumplimiento de metas de Eje Social PNDT 2009 – 2014

Meta	Responsable	Resultado
1) Financiar al menos 2 proyectos de acceso a Internet en zonas rurales.	Sutel- Fonatel	Meta cumplida
2) Cobertura de la red de telefonía pública en el 100% de los poblados del país.	Sutel- Fonatel	Meta cumplida
3) Un 10% de los teléfonos públicos con condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad.	Sutel- Fonatel	66% de avance
4) 130 centros más de acceso público a Internet instalados y en funcionamiento en todo el país.	Sutel- Fonatel	Sin avance
5) 10% de todos los albergues públicos de menores, adultos mayores, personas con discapacidad y poblaciones indígenas con centros de acceso a Internet.	Sutel- Fonatel	Sin avance
6) Un estudio de identificación de las comunidades y zonas del país con mayores concentraciones de personas con discapacidad y vulnerabilidad en materia de acceso y aprovechamiento de TIC.	CNREE- Sutel- Fonatel	Meta cumplida
7) Un estudio en que se contemple: definición de una canasta de servicios digitales a precio especiales, señalando las poblaciones objetivo y los instrumentos de selección y uso por parte de los beneficios.	Sutel- Fonatel	80% de avance
8) Un programa de subsidio de equipos terminales para personas con discapacidad, indígenas y adultos mayores para ser financiados por Fonatel.	Sutel- Fonatel	80% de avance
9) Subsidio de la tarifa de Internet de lo docentes de los centros educativos públicos y subsidio de compra de computadoras para docentes de centros educativos públicos.	Sutel- Fonatel	80% de avance

7 Entrevista Humberto Pineda Villegas. 2014.

Continuación Cuadro 2.2		
Meta	**Responsable**	**Resultado**
10) Un 25% más de escuelas y colegios que ya cuentan con laboratorios Pronie provistos con conexión de Banda Ancha Comercial. Se debe dar prioridad a las instituciones educativas ubicadas en los distritos con menos índice de desarrollo social y las unidocentes.	Sutel-Fonatel	Meta cumplida
11) Diseño de un Plan a cargo del MEP, que incluya la ejecución de un plan piloto (Sutel) para la ejecución de proyectos por parte de Fonatel que permitan la creación de redes internas de comunicación por Internet entre los niveles comunal, regional y central del MEP.	MEP-Sutel-Fonatel	75% de avance
12) Instalación de centros de capacitación docente en las direcciones regionales del MEP.	Sutel-Fonatel	37% de avance
13) Creación de una línea de financiamiento para la actualización y soporte bajo la modalidad uno a uno de las escuelas unidocentes.	Sutel-Fonatel	50% de avance
14) Un plan de equipamiento para el quinquenio que procure alcanzar el 100% de los estudiantes y educadores de las escuelas unidocentes al término del periodo.	MEP-FOD-Sutel-Fonatel	Meta cumplida
15) 20 Bibliotecas Públicas ubicadas fuera del Valle Central con conectividad a Internet de banda ancha y servicios de conexión inalámbricas. Se priorizan la bibliotecas ubicadas en los distritos con menos índice de desarrollo social.	Sutel-Fonatel	Meta cumplida
16) 7000 personas capacitadas en desarrollo de capacidades y el uso productivo de las tecnologías digitales.	Sutel-Fonatel	Sin avance
17) Al menos siete centros móviles de capacitación en TIC con acceso a Internet.	Sutel-Fonatel	Sin avance
18) Al menos siete laboratorios experimentales para el desarrollo del talento en áreas relacionadas con la ingeniería, la ciencia y el desarrollo de nueva tecnología en especial en los distritos con mayor brecha digital y deserción.	Sutel-Fonatel	Sin avance
19) Al menos un Ebais de cada uno de los 50 distritos con menor índice de desarrollo social debe contar con equipo, aplicaciones y conexión de Banda Ancha Comercial.	Sutel-Fonatel	75% de avance
20) Al menos una sede del Ministerio de Salud de cada uno de los 20 cantones con menor índice de desarrollo social debe contar con un equipo de conexión de Banda Ancha Comercial.	Ministerio de Salud-Sutel-Fonatel	Meta cumplida
21) Plan piloto para la ejecución de proyectos dirigidos a desarrollar la red tecnológica en salud a la población.	CCSS-Sutel-Fonatel	Meta cumplida

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2009-2014 y el informe de seguimiento del PNDT 2009-2014 de marzo del 2014, del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. Prosic, 2014.

A pesar de los malos resultados de la no coordinación entre ambas instituciones, la historia no pareciera muy diferente para los años venideros. Según fuera confirmado por la Ministra Gisela Kopper y representantes de la Sutel, la coordinación entre ambas instituciones para el establecimiento de las metas a alcanzar en materia de acceso y servicio universal en el nuevo PNDT 2015 – 2021, fue prácticamente nula y se circunscribió a participar de talleres junto a otros actores del sector para discutir algunas ideas.

Ante la consulta específica a la Ministra de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, sobre si Sutel había tenido una participación activa en la construcción del nuevo PNDT, su respuesta fue:

> *En esto del plan definitivamente no, porque se presentó al igual como se presentó con las cámaras, para que ellos nos opinen, ahora estamos en esa espera, estamos en consulta, y ya se publicó en consulta, estamos esperando las respuestas.*

Ante ese panorama y como una posible alternativa de solución que permita resolver de una vez por todas los conflictos que se han venido dando entre el Poder Ejecutivo y la Sutel, en cuanto a la forma y el cómo se invierten los recursos del fondo, la Ministra Kopper se encuentra evaluando la posibilidad de solicitar a la CGR la creación de una especie de reglamento operacional, que determine las condiciones en las cuales deben de trabajar el Micitt y la Superintendencia en materia de acceso y servicio universal.

La Sutel por su parte, ha procurado reducir la mayor cantidad posible de conflictos con el Poder Ejecutivo y otras instituciones involucradas paralelamente en la satisfacción de los objetivos dispuestos en la ley, mediante la suscripción de acuerdos de cooperación. Para el 2014, había suscrito cartas de entendimiento con los gobiernos locales de la zona norte, donde actualmente se desarrollan proyectos, con las municipalidades de los cantones de la zona sur donde en el 2015 se pretende llevar los servicios de telefonía fija y banda ancha, con la Caja Costarricense de Seguro Social, con el Ministerio de Educación Pública, e incluso con el mismo Micitt para el equipamiento de los CECI. Dichos acuerdos pueden ser consultados en los anexos del presente capítulo.

2.4 FONATEL

Como ya ha sido referenciado, a la Sutel se le encomendó adicional a sus funciones como regulador, la administración de los recursos del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel), instrumento que previó la ley para satisfacer los objetivos en materia de acceso y servicio universal.

Los ingresos de dicho fondo provienen de varias fuentes de financiamiento, siendo las principales los recursos que se obtienen por la concesión de espectro radioeléctrico, una contribución parafiscal y los dineros recaudados por la imposición de multas a los operadores de telecomunicaciones.

De conformidad con la información que preparó la Dirección General de Fonatel, en el "Informe para la fijación de la contribución parafiscal a Fonatel, correspondiente al periodo fiscal año calendario 2014, pagadera en el 2015", al 31 de agosto del 2014, el patrimonio total del fideicomiso era de ¢128.434.742.076,74, el equivalente en dólares de los Estados Unidos de América a $240.388.451,48.

Para el año 2015, la Dirección de Fonatel, el presupuesto para el desarrollo de sus funciones es de ¢646.862.549,47, lo que representa un incremento de un 30,79% en comparación con el año 2014. Ese porcentaje en términos absolutos corresponde a ¢80.984.742.

El cuadro 2.3 muestra una comparación por subpartida entre los presupuestos del año 2014 y del 2015.

De acuerdo con la información proporcionada por el Director de Fonatel, Humberto Pineda, para el año 2015, la Aresep aprobó para esa dirección la incorporación de tres profesionales para las áreas jurídica, económica y financiera, por lo que la sub partida de sueldos para cargos fijos tiene un incremento significativo. De acuerdo con Pineda, para el 2015, estarán cerca de 100 millones dólares en la calle y entre 21 o 25 proyectos en proceso de ejecución, en diferentes etapas, lo que hace necesario fortalecer dicha dirección.

Fuera de las partidas relacionadas con personal, otra que sufre un incremento significativo es la relacionada con publicidad y propaganda, la que se incrementa

Cuadro 2.3 Comparativo presupuesto Fonatel 2014 – 2015 por subpartida presupuestaria SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES				
	Presupuesto Ordinario 2014	Presupuesto Ordinario 2015	Variación Absoluta	Variación Relativa
Oficina: Fondo Nacional de Telecomunicaciones				
Sueldos para cargos fijos	124.955.450,00	172.898.753,00	47.943.303,00	38,37
Servicios Especiales	0,00	10.473.629,00	10.473.629,00	
Tiempo Extraordinario	624.777,00	3.474.150,00	2.849.373,00	456,06
Recargo de funciones	1.619.446,00	1.605.237,00	-14.209,00	-0,88
Decimotercer Mes (8;33%)	12.046.718,00	17.827.356,00	5.780.638,00	47,99
Salario Escolar (8;19%)	10.233.851,00	15.018.198,00	4.784.347,00	46,75
Otros Incentivos Salariales:	7.184.938,00	10.543.912,00	3.358.974,00	46,75
CCSS E&M (9;25%)	13.377.208,00	19.796.284,00	6.419.076,00	47,99
IMAS (0;50%)	723.092,00	1.070.069,00	346.977,00	47,99
INA (1;50%)	2.169.277,00	3.210.208,00	1.040.931,00	47,99
FODESAF (5;00%)	7.230.923,00	10.700.694,00	3.469.771,00	47,99
Contribución Banco Popular (0;50%)	723.092,00	1.070.069,00	346.977,00	47,99
CCSS IVM (4;92%)	7.115.228,00	10.529.483,00	3.414.255,00	47,99
Pensiones Complementarias (1;50%)	2.169.277,00	3.210.208,00	1.040.931,00	47,99
Fondo Capitalización Laboral (3;00%)	4.338.554,00	6.420.416,00	2.081.862,00	47,99
Contribución Entes Privados	7.230.923,00	10.104.011,00	2.873.088,00	39,73
Alquiler Edificios; locales; terrenos	11.184.385,00	19.149.385,00	7.965.000,00	71,22
Alquiler de Maquinaria; Equipo y Mobiliario	1.000.000,00	378.740,00	-621.260,00	-62,13
Alquiler de Equipo de Cómputo	4.677.808,00	8.912.280,00	4.234.472,00	90,52
Agua y Alcantarillado	11.131,00	6.673,00	-4.458,00	-40,05
Energía Eléctrica	1.063.436,00	2.200.312,00	1.136.876,00	106,91
Correo	700.000,00	34.190,00	-665.810,00	-95,12
Telecomunicaciones	2.586.870,00	4.387.597,00	1.800.727,00	69,61
Servicios de Información	29.712.988,00	19.369.944,00	-10.343.044,00	-34,81
Publicidad y Propaganda	11.000.000,00	77.000.000,00	66.000.000,00	600,00
Impresión; Encuadernación y Otros	29.842,00	3.000.000,00	2.970.158,00	9952,95
Comisiones y Gastos por Servicios	100.000,00	1.000.000,00	900.000,00	900,00
Servicios de transferencia electrónica de información	4.000.000,00	7.350.000,00	3.350.000,00	83,75

Continuación Cuadro 2.2				
	Presupuesto Ordinario 2014	Presupuesto Ordinario 2015	Variación Absoluta	Variación Relativa
Servicios Jurídicos	54.072.317,00	97.000.000,00	42.927.683,00	79,39
Ciencias Económicas y Sociales	30.000.000,00	10.000.000,00	-20.000.000,00	-66,67
Servicios de Desarrollo Sistemas Informáticos	56.000.000,00	22.000.000,00	-34.000.000,00	-60,71
Servicios Generales	4.160.000,00	1.548.191,00	-2.611.809,00	-62,78
Otros Servicios de Gestión y Apoyo	29.138.646,00	39.955.790,00	10.817.144,00	37,12
Transporte Dentro del País	500.000,00	750.000,00	250.000,00	50,00
Viáticos Dentro del País	1.000.000,00	1.250.000,00	250.000,00	25,00
Transporte en el Exterior	4.000.000,00	3.967.311,00	-32.689,00	-0,82
Viáticos en el Exterior	3.700.000,00	2.000.000,00	-1.700.000,00	-45,95
Seguros	1.486.841,00	2.261.916,00	775.075,00	52,13
Actividades de Capacitación	13.273.000,00	11.140.613,00	-2.132.387,00	-16,07
Mantenimiento de Edificios y Locales	1.062.455,00	1.819.087,00	756.632,00	71,22
Mant y Rep Maq y Eq y Mob Oficina	141.329,00	362.715,00	221.386,00	156,65
Otros Impuestos	188.339,00	525.090,00	336.751,00	178,80
Combustibles y Lubricantes	277.509,00	800.000,00	522.491,00	188,28
Productos Farmacéuticos y Medicinales	30.000,00	18.253,00	-11.747,00	-39,16
Tintas; Pinturas y Diluyentes	495.974,00	220.427,00	-275.547,00	-55,56
Alimentos y Bebidas	831.283,00	941.080,00	109.797,00	13,21
Materiales y Prod Eléctricos; Telef y de Cómputo	104.074,00	1.397,00	-102.677,00	-98,66
Repuestos y Accesorios	147.655,00	70.332,00	-77.323,00	-52,37
Utiles y Mat Oficina y Cómputo	153.130,00	250.000,00	96.870,00	63,26
Productos de Papel; Cartón e Impresos	596.000,00	503.775,00	-92.225,00	-15,47
Textiles y Vestuario	250.000,00	527.481,00	277.481,00	110,99
Utiles y Materiales de Limpieza	23.641,00	119.905,00	96.264,00	407,19
Otros Utiles; Materiales y Suministros	45.746,00	150.000,00	104.254,00	227,90
Becas a Funcionarios	1.400.000,00	1.050.000,00	-350.000,00	-25,00
Prestaciones Legales	2.000.000,00	3.500.000,00	1.500.000,00	75,00
Otras Prestaciones a Terceras Personas	2.640.980,00	1.309.549,00	-1.331.431,00	-50,41
Bienes Intangibles	2.085.657,00	1.500.000,00	-585.657,00	-28,08
Servicios de Ingeniería *	8.000.000,00			

Continuación Cuadro 2.2				
	Presupuesto Ordinario 2014	Presupuesto Ordinario 2015	Variación Absoluta	Variación Relativa
Actividades Protocolarias y Sociales *	2.500.000,00			
Indemnizaciones *	3.366.991,00			
Equipo y Mobiliario de Oficina *	603.650,00			
Equipo y programas de cómputo *	2.489.657,00			
Mant y Rep Maq y Eq de Transporte **		250.000,00		
Mant y Rep Maq y Eq Cómputo y Sist **		87.091,00		
Mat y Prod Eléctricos; Telef y de Cómputo **		84.199,00		
Herramientas e Instrumentos **		5.834,00		
Utiles y Materiales de Resguardo y Seguridad **		100.000,00		
Utiles y Materiales de Cocina y Comedor **		50.715,00		
TOTAL	494.574.088,00	646.862.549,00		

* Estas partidas presupuestarias no se incluyeron en el presupuesto 2015

** Estas partidas presupuestarias no se incluyeron en el presupuesto del 2014

Fuente: Información suministrada por la Dirección General de Fonatel, 2014.

en 66 millones de colones en comparación al 2014. Bajo esta subpartida, según "El clasificador de gasto del sector público" del Ministerio de Hacienda se presupuestan recursos que:

> *Corresponde a los gastos por servicios de publicidad y propaganda que utilizan las instituciones públicas, tales como anuncios, cuñas, avisos, patrocinios, preparación de guiones y documentales de carácter comercial, y otros, los cuales llegan a la ciudadanía a través de los medios de comunicación masiva, escritos, radiales, audiovisuales o cualquier otro medio, que tienen como fin atraer a posibles compradores, espectadores y usuarios o bien resaltar la imagen institucional.*
>
> *Incluye los contratos para servicios de impresión, relacionados con la publicidad y propaganda institucional tales como: revistas, periódicos, libretas, agendas y similares, así como impresión como llaveros y lapiceros.*

El incremento en esta subpartida es desproporcionado si se considera que la Dirección de Fonatel, no es una institución independiente, sino que depende directamente de la Sutel, órgano que para el año 2015 en esa misma partida presupuestaria estimó un monto de ¢75.791.700, según se desprende de la propuesta de canon de regulación para el año 2015, presentado ante la CGR.

Otras subpartidas que presentan altos incrementos, son las de servicios jurídicos, otros servicios de gestión y apoyo, y el alquiler de edificios, locales y terrenos que aumenta respectivamente ¢42.927.683, ¢10.817.144 y ¢7.965.000.

En sentido contrario, las subpartidas de servicios en ciencias económicas y sociales y servicios de desarrollo en sistemas informáticos, son las que sufren las más fuertes disminuciones. La primera ¢20.000.000 y la segunda ¢34.000.000.

2.4.1 Unidad de Gestión en el 2014

Como ha sido señalado en anteriores informes de Prosic, los recursos de Fonatel, son administrados bajo la figura del Fideicomiso. El fiduciario en esa operación es el Banco Nacional de Costa Rica, quien cuenta con una Unidad de Gestión (UG) contratada como auxiliar del Fideicomiso, conformada por un equipo de profesionales que tienen por objeto apoyar al Banco en áreas técnicas relacionadas con los proyectos y programas que deben de desarrollarse a través de Fonatel.

El pago de esa UG se realiza con cargo al Fondo, según fuera pactado en el contrato de fideicomiso entre el Banco Nacional y la Sutel. Existe una UG núcleo, así definida por la Sutel que está integrada por 5 personas y cuyo costo mensual recurrente es de $51.956. Anualmente la suma es de $623.472.

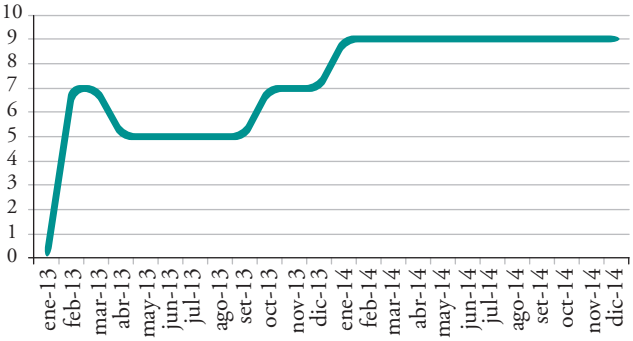
Sin embargo, y de conformidad con lo que dispone la cláusula sexta del contrato suscrito entre el Fideicomiso y la empresa Ernst & Young, encargada de la UG, adicional a la UG núcleo, se puede solicitar recursos adicionales cuando sea requerido y la aprobación o rechazo de los mismos queda condicionada a la existencia de acuerdo del fideicomiso.

Dicho requerimiento, según la información suministrada por la propia UG, ha sido recurrente de forma mensual desde el mes de febrero del 2013. El número de profesionales requeridos adicionalmente durante todo ese periodo ha oscilado entre 7 y 9 personas, como se muestra en el cuadro adjunto.

A septiembre del 2014, se requirieron servicios adicionales a los de la UG núcleo, los cuales alcanzaron la suma de $416.129, en promedio $46.236,55 por mes. Si al monto anterior se le adicionara el promedio mensual de los pagos realizados, para los últimos tres meses, la suma final por servicios adicionales para el 2014 sería de $554.838,65, sea el 88,99% del total de los fondos que se pagaron por la UG núcleo. En otras palabras, prácticamente se pagó por otra UG a la contratada, incluso con más personal que la UG núcleo. Valga acotar que esos recursos adicionales están relacionados con el programa de acceso a servicios de telecomunicaciones en comunidades no conectadas o subconectadas del país.

Gráfico 2.1

Recursos adicionales requeridos por la UG 2013-2014



Fuente: Unidad de Gestión, Fonatel, 2014.

También se solicitaron recursos adicionales para el subprograma de Centros Comunitarios Inteligentes en dos ocasiones. La primera solicitud fue avalada por un monto $ 8.727,10, mientras que la segunda por un monto de $ 112.992,00 fue rechazada.

Cuadro 2.4

Recursos adicionales I Semestre 2014 Solicitados mediante FID-2386-2013 (NI-10165-2013) y aprobados mediante Acuerdo No.002-069-2013 Oficio No. 00089-SUTEL-SCS-2014

Mes	Monto Pagado	No. Factura asociada	Cantidad de personal
Enero	$43.840,00	8865	9
Febrero	$43.280,00	8997	9
Marzo	$44.240,00	9143	9
Abril	$44.240,00	9260	9
Mayo	$42.465,00	9442	9
Junio	$43.840,00	9562	9
Total Pagado	$261.905,00		

Fuente: Dirección General de Fonatel, Sutel. 2014.

Cuadro 2.5

Recursos adicionales II Semestre 2014 Solicitados mediante FID-1166 (NI-5189-2014) aprobado mediante acuerdo 028-034-2014 Oficio No. 04225-SUTEL-SCS-2014

Mes	Monto Pagado	No. Factura asociada	Cantidad de personal
Julio	$53.856,00	9639	9
Agosto	$48.960,00	9750	9
Septiembre	$51.408,00	9839	9
Octubre	*		
Noviembre	*		
Diciembre	*		
Total Pagado	**$154.224,00**		

*Información no disponible al momento de la elaboración del presente capítulo.

Fuente: Dirección General de Fonatel, Sutel. 2014.

En comparación al 2013, Ernst & Young a septiembre del 2014, recibió por su gestión como UG, $ 1.048.328, $ 158.268,6 más que lo desembolsado el año anterior.

Si bien, el monto de lo pagado a la Unidad de Gestión se encuentra dentro del límite del 1% establecido en la ley para los costos de administración de Fonatel, lo que llama la atención es que un mecanismo que se entiende de excepción, como lo es solicitar recursos adicionales para la UG, se haya convertido en regla, prácticamente desde que se inició la operación del fondo. Lo anterior, porque deja entrever la posibilidad de que no se haya negociado de la mejor manera el contrato que se suscribió con la UG, por cuanto pareciera indicar que para un fideicomiso como Fonatel, era necesario que la UG de núcleo estuviera integrada por un mayor número de profesionales, de forma tal que el requerimiento de recursos adicionales funcionara como una excepción y no como la regla, como ha venido ocurriendo hasta la fecha.

Para algunos especialistas no tiene sentido desde el punto de vista financiero, y menos aún cuando se está frente a recursos que son para satisfacer necesidades de carácter social, que por recursos adicionales se pague más de la mitad de lo que se le paga a la UG de núcleo, porque al final es una fuga de recursos del Fondo que se podrían aprovechar en satisfacer las necesidades existentes. Un ejemplo permite ilustrar mejor esta situación; solo con los recursos que se pagaron entre enero y septiembre del 2014, se hubiera podida licitar un cartel similar al de Siquirres cuyo monto máximo de subvención se estimó en $311.678 o tres carteles similares al de la Roxana cuya subvención máxima se estableció en $132.722.

2.4.2 Estado de situación de proyectos Fonatel

Desde la entrada en operación del Fonatel, la Superintendencia de Telecomunicaciones de conformidad con la competencia que se le estableció en la ley, ha definido trece proyectos mediante los cuales se busca satisfacer los objetivos a) y b) definidos en el artículo 32 de la ley, relacionados con la promoción de los servicios de telecomunicaciones en zonas del país, donde la conectividad es poca o nula para los habitantes. De seguido se presenta un estado de situación de cada uno de esos proyectos.

Proyecto de Siquirres

Una particularidad que presenta este proyecto, junto al de la Roxana de Pococí, es que ambos son obligaciones impuestas por la Sala Constitucional a la Sutel, en virtud de las sentencias 17704-2011 de las nueve horas y cinco minutos del veintitrés de diciembre del 2011 y 7617-2012 de las nueve horas y cinco minutos del ocho de junio del 2012 respectivamente. Mediante esas sentencias la Sala obligó a la Sutel a garantizar el servicio de telefonía fija a los habitantes de esas zonas.

En razón de la sentencia judicial, el objetivo de este proyecto consistió en dotar de acceso a telefonía fija e Internet a los habitantes de las comunidades de Cultivéz, San Alberto, La Lucha, Waldeck, El Encanto y la Perla y todos los Centros de Prestación de Servicios

Públicos en adelante CPSP ubicados allí (17 en total). Según lo señalado en el cartel, la cantidad de viviendas a las que se pondría a disposición los servicios de telefonía fija e Internet eran 1140, lo que representaba un promedio de 4088 habitantes.

El proyecto fue adjudicado a la empresa *Telefónica de Costa Rica TC*, y fue recibido por la Sutel el cinco de mayo del 2014.

De acuerdo con la información suministrada al mes de septiembre del 2014, en el informe mensual de labores, realizado por la Unidad de Gestión de los Proyectos y Programas Fonatel–Sutel–BNCR, que se remite al Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones para dar seguimiento a los proyectos, los resultados no son nada satisfactorios en cuanto al objeto licitado, por cuanto las conexiones de telefonía fija e Internet fija son muy bajas, si se compara con la cantidad de viviendas ubicadas en la zona del proyecto. En la tabla adjunta aparece el comportamiento de las suscripciones nuevas por mes. A partir de mayo del 2014, mes en que se entregó el proyecto, tanto para clientes residenciales como para los CPSP.

Cuadro 2.6
Suscripciones nuevas de servicios

Mes	Clientes por mes	Voz e Internet Residencial	CPSP
Mayo	0	0	0
Junio	4	0	4
Julio	3	3	0
Agosto	8	1	7

Fuente: Informe de avance de proyectos setiembre 2014, Unidad de Gestión, Fonatel.

En el caso del servicio de telefonía IP e Internet residencial, la cobertura alcanzada al mes de agosto era de 0,35% del total de viviendas ubicadas en la zona. Por otra parte en el caso de los CPSP, la cobertura alcanza apenas el 41,17%. Hasta la fecha se retiraron 4 conexiones correspondientes a Ebais de la CCSS, en razón de que esa institución no aceptó el convenio con Fonatel.

No obstante el comportamiento paupérrimo en los servicios fijos, la situación en los servicios móviles es distinta, específicamente en la modalidad prepago, donde rutinariamente desde el mes de mayo se realizaron mucho más activaciones que en servicios fijos. El cuadro adjunto muestra esa información.

Al revisar el objeto contractual del cartel y los datos recolectados, es evidente que los resultados no son nada satisfactorios, por cuanto aún y cuando existe disponibilidad para la conectividad en servicios fijos (servicio universal), los habitantes de la zona no acceden a ellos. Las razones pueden ser múltiples, desde no contar con los dispositivos necesarios para acceder a la tecnología (teléfono fijo, computadoras, laptops), hasta no tener los recursos financieros necesarios que les permitan mensualmente asumir los cargos para tener esos servicios.

Cuadro 2.7
Suscripciones nuevas en servicios móviles (celulares)

Mes	Clientes por mes	Voz e Internet pospago	Voz e Internet prepago	Voz e Internet Híbrido (pos y prepago)
Mayo	74	0	74	0
Junio	57	0	57	0
Julio	52	0	52	0
Agosto	62	0	62	0

Fuente: Informe de avance de proyectos setiembre 2014, Unidad de Gestión, Fonatel.

El periódico La Nación reflejó esta situación mediante una nota que apareció el 14 de julio del 2014, titulada "Caseríos de Limón exigen a Fonatel cumplir sus promesas" en la cual indicaba:

> *La promesa de Fonatel de llevar telefonía fija e internet a 5.000 habitantes de caseríos de dos cantones de Limón, aún no se materializa, a pesar de que ambos proyectos fueron entregados, oficialmente, en mayo pasado.*
> *(…)*
> *En un recorrido por ambos cantones, la semana pasada, La Nación encontró que en Pacuarito de Siquirres ni siquiera están enterados del plan Fonatel, pero todos los miembros de las familias -con edad suficientes para maniobrarlo- tiene celular prepago.*

Un criterio no muy diferente al reseñado en la nota periodística, fue el del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, quien mediante el informe técnico IT-GSI-2014-007, realizó una evaluación sobre los proyectos de Siquirres y la Roxana. Dicho informe en el apartado de conclusiones y recomendaciones estableció:

> *En general, los entrevistados manifiestan su disconformidad con el enfoque que implementa Fonatel, ya que no responde a las necesidades ni a los objetivos propuestos por las instituciones que brindan servicios a las comunidades. A la vez se tiene la percepción de que esto ha sido producto de la falta de definición de procesos claros y explícitos.*
>
> *En este contexto se sugiere que Micitt asuma de forma contundente su rol de Rector encargado de velar por que las políticas del sector sean ejecutadas, así como de coordinar dichas políticas con las demás acciones para promover la sociedad de la información, y que como resultado de dicha artículo se logre establecer una concordancia entre los objetivos y metas del PNDT y los proyectos de Fonatel.*

Proyecto Roxana de Pococí

En este proyecto, el objetivo era poner a disposición de los pobladores de las comunidades de Aguas Frías, La Lidia y la Curia de Roxana de Pococí, los servicios de voz y acceso a Internet.

Cuadro 2.8
Suscripciones nuevas de servicios

Mes	Clientes por mes	Voz pos pago	Datos pos pago	CPSP
Marzo	4	0	0	4
Abril	0	0	0	0
Mayo	1	1	0	0
Junio	0	0	0	0
Julio	22	7	15	0
Agosto	7	4	3	0

Fuente: Informe de avance de proyectos setiembre 2014, Unidad de Gestión, Fonatel.

En este caso, según la información del cartel se podrían beneficiar 281 viviendas, que representaban cerca de 983 personas. La cantidad de Centros de Prestación de Servicios Públicos ubicados en esa zona eran 4, específicamente escuelas primarias.

La empresa que resultó adjudicada fue el consorcio ICE–Huawei, el cual el 14 de mayo del 2014, hizo entrega del proyecto a la Sutel. La cantidad de servicios contratados por los habitantes de la zona beneficiada con Fonatel al mes de agosto del 2014 fue de 34 clientes. (ver cuadro 2.8)

A diferencia del proyecto de Siquirres, en esta zona se completó la cobertura para el 100% de los CPSP, pero en el caso del acceso a voz e Internet fijo, el nivel de cobertura apenas alcanza un 10,67% de las viviendas identificadas al momento de la elaboración del cartel.

Al igual que en el caso del primer proyecto analizado, la baja tasa de activaciones de servicios puede obedecer a razones que corresponden más al área del acceso universal o financieras que el propio servicio universal, por cuanto la red para prestar la ayuda está desplegada, lo que no obsta para indicar que los resultados son poco alentadores y que el desarrollo de los proyectos se ha venido haciendo en forma separada en cuanto a los objetivos de servicio universal y acceso universal, dando prioridad al servicio antes que el acceso universal, lo cual representa resultados nulos en términos de reducir la brecha digital, por cuanto, se otorga a las

familias la posibilidad de contar con un beneficio de telecomunicaciones, pero estás no cuentan con los medios necesarios para aprovechar la asistencia.

Proyecto comunidades de Guatuso

Mediante este proyecto se pretende beneficiar a las comunidades de Buenas Vista, Cote, Katira y San Rafael.

La empresa que se adjudicó este proyecto fue *Telefónica de Costa Rica TC*, la cual firmó con el contrato con el BNCR el 30 de mayo de 2014, dando inicio así al plazo de ejecución del proyecto.

En el caso particular de los carteles para la zona norte, es importante indicar que la adjudicación de los mismos fue apelada por el consorcio *E–Diay, Idnet, Reico,* mediante la interposición de recurso de apelación ante la Contraloría General de la República (CGR) en contra de cada una de las cinco adjudicaciones.

En el caso del cartel de Guatuso, así como en los otros concursos, la razón que medió para la interposición del recurso, obedeció a que la oferta del consorcio fue rechazada por cuanto los integrantes del mismo no contaban con un contrato de adhesión para la prestación de servicios de telecomunicaciones, debidamente homologado por la Sutel, lo cual los hacía inelegibles.

El recurso fue rechazado por la CGR, mediante la resolución R–DCA–175–2014, del 20 de marzo del 2014, por cuanto dicho órgano determinó que el consorcio no logró acreditar un contrato de adhesión debidamente homologado.

Valga señalar que, no obstante las otras alegaciones del consorcio no fueron valoradas por la CGR, ésta realizó algunas consideraciones de oficio sobre los carteles de los concursos. Entre ellas que debía la Sutel y el Fideicomiso: "(*…) **velar porque no se presente la coincidencia apuntada entre las obligaciones de cobertura** establecidas en el Plan de Desarrollo de la Red del Anexo A de los contratos de las concesiones para uso y explotación de frecuencias de espectro radioeléctrico, que se requieren para prestar comercialmente el servicio de telecomunicaciones móviles, derivados de la Licitación Pública 2010LI–000001–SUTEL **y las obligaciones de cobertura que asumirían los adjudicatarios de los proyectos objeto de los concursos bajo análisis que se realizarían con el aporte del Fondo Nacional de Telecomunicaciones. En este sentido, deberán adoptarse las medidas respectivas para garantizar el cumplimiento de lo anterior tomando en cuenta que en virtud de la convergencia mediante una misma red pueden prestarse diversos servicios de telecomunicaciones.***" (El resaltado es del original)

A septiembre del 2014, para este proyecto que debe ser entregado en junio del 2015, estaba pendiente la finalización de construcción de sitios para las torres de telecomunicaciones, la instalación de equipos, como microondas y la realización de las pruebas, así como la aceptación de las mismas.

Para la fecha de elaboración de este informe, el Fideicomiso no había desembolsado recursos al adjudicatario.

Proyecto comunidades de Los Chiles

La empresa que resultó adjudicataria de este proyecto fue *Telefónica de Costa Rica TC* S.A. La ejecución de este proyecto para el desarrollo de la infraestructura requerida para prestar los servicios indicados en el cartel arrancó el 2 de junio del 2014.

Al 30 de septiembre de 2014, el Fideicomiso otorgó una extensión de 60 días a *Telefónica* en relación con el cronograma original, en razón de que aún estaban pendientes la presentación y la obtención de permisos ante las respectivas instituciones involucradas. A esa misma fecha el Fideicomiso no había realizado ningún desembolso a la empresa.

Proyecto comunidades de San Carlos

Para esta iniciativa la empresa que se adjudicó el concurso fue *ClaroCr Telecomunicaciones* S.A.

Dentro de los aspectos más relevantes relacionados a este proyecto, se encuentra que para el mes de septiembre *Claro* presentó ante el Fideicomiso una oferta para incluir los distritos de Pital y Monterrey como parte de las comunidades en las cuales se desplegaría la red. Al momento de la elaboración del presente informe, no se conocía el resultado de dicha gestión.

Adicionalmente se señala en el informe elaborado por la UG, que existen muchos permisos en espera de aprobación por parte de las instituciones involucradas para autorizar la construcción de la infraestructura necesaria para la provisión de los servicios, lo cual estaría impactando fuertemente el cronograma del proyecto.

Finalmente es relevante destacar que en la zona fronteriza con Nicaragua existe un atraso considerable en la obtención de permisos para instalación de antenas o torres, dado que *Claro* realizó la solicitud ante el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (Inder) el cual tiene la posesión de muchos de los terrenos en donde se realizará la instalación de la infraestructura, pero dicha institución condicionó la entrega de los mismos a la respuesta a una consulta planteada a la Procuraduría General de la República sobre si tiene competencia o no para la entrega de dichos permisos. A la fecha de preparación de este informe dicha respuesta no había sido emitida.

Para este proyecto ya ha sido entregado al adjudicatario US$1.481.637,63 que corresponden a la mitad del presupuesto del proyecto.

Proyecto comunidades de Sarapiquí

La ejecución de este proyecto inició el 2 de junio del 2014 por parte de la empresa *Claro Cr Telecomunicaciones* S.A.

Según se indica en el reporte de la UG del mes de septiembre, al mismo le fue solicitada una extensión para la gestión de 3 permisos para la instalación de la infraestructura lo cual varió la fecha original establecida en el cronograma del proyecto.

Al igual que en el caso de San Carlos, el proyecto tiene muchos permisos en espera de aprobación, especialmente por los sitios que se ubican en la zona fronteriza con Nicaragua.

En el caso de este proyecto, al 30 de septiembre ya se habían girado a la adjudicataria US$1.712.114,30 correspondientes al 50% del presupuesto del proyecto.

Proyecto comunidades de Upala

Este proyecto fue adjudicado a la empresa *Claro Cr Telecomunicaciones* S.A. e inició su etapa de ejecución el 2 de junio del 2014.

De acuerdo a lo que dispone la cláusula 3.2.9.2 del cartel, para el 2 de junio del 2015, la adjudicataria deberá de tener disponible en su totalidad la infraestructura necesaria para proveer los servicios de telecomunicaciones de telefonía fija e Internet de banda ancha, no obstante se autorizarán prórrogas en ese plazo cuando la obtención de los permisos necesarios para la instalación de la infraestructura requiera más de tres meses.

Según la información que consta en el informe de avance de proyectos del mes de septiembre de 2014, existía un riesgo para cumplir con el plazo estipulado en este proyecto, en razón de que faltaban muchos permisos en espera de ser aprobados por las diferentes instituciones involucradas, lo cual impactaba fuertemente el cronograma que había sido propuesto por *Claro*.

Para este mes ya se había desembolsado a la adjudicataria US$1.526.288,25 correspondiente al 50% del total del monto ofertado.

Proyecto comunidades de Buenos Aires

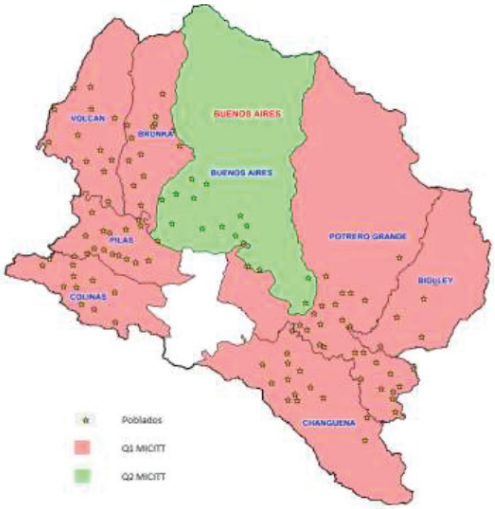
Al momento de la elaboración del presente informe, este proyecto junto a los demás correspondientes a la zona sur del país se encuentra en la etapa de recepción de ofertas de parte de las empresas interesadas. El plazo para la recepción de las mismas vence el día 6 de febrero del 2015 a las 10:00 a.m.

En el caso particular del Cantón de Buenos Aires, se pretende satisfacer la necesidad de telefonía fija e Internet a las vecinos de ocho distritos a saber Biolley, Brunka, Buenos Aires, Chánguena, Colinas, Pilas, Potrero Grande y Volcán, mediante la provisión de la infraestructura necesaria para suministrar dichos servicios.

De conformidad con la información consignada en el cartel en la zona existen cerca de 11.364 viviendas con una población estimada de 34.524 personas. Las actividades económicas más importantes se focalizan en la agricultura, comercio y turismo, sin embargo, es preocupante que cerca de un 55% de la población esta económicamente inactiva, de conformidad con los datos extraídos del Índice de Competitividad Cantonal (ICC). El ingreso per cápita por hogar, según la Encuesta de Nacional de Hogares (Enaho) realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) es en promedio de ¢ 50.000. Otro dato

Figura 2.1

Delimitación del área de servicio Buenos Aires



Fuente: Unidad de Gestión 2014. Fonatel.

alarmante es la baja escolaridad, donde únicamente el 33% de la población cuenta con la primaria completa.

Dentro de los requerimientos técnicos se mantiene la velocidad de 2 Mbps, para las viviendas que se había establecido en los carteles de la zona norte, Siquirres y Roxana, mientras que se da un aumento en la velocidad para los CPSP, donde sube a 6 Mbps la velocidad mínima que se deberá proveer.

En cuanto a los Centros de Prestación de Servicios Públicos, en la zona del proyecto existen 100 escuelas primarias, 13 colegios, 3 centros de salud, 1 CECI y 4 CenCinai. Para este proyecto la subvención máxima se estima en US$5.761.040.

Proyecto comunidades de Corredores

El objeto de este proyecto consiste en llevar los servicios de voz fija e Internet de banda ancha a los distritos de Laurel y Canoas del cantón de Corredores, sin incluir los territorios indígenas ubicados en esa zona, los cuales serán cubiertos a través de un proyecto específico.

Se estima que hay 5.771 viviendas, con una población que ronda los 20.009 habitantes. Las principales actividades económicas de la zona son la agricultura, el comercio y el turismo de conformidad con el ICC. La tasa de desempleo ronda el 55% y el ingreso per cápita es de ¢ 50.000 mensuales, según datos de la Enaho. El nivel de analfabetismo en la zona es de un 5%, muy superior al 2% nacional. La subvención máxima del proyecto es de US$2.592.005.

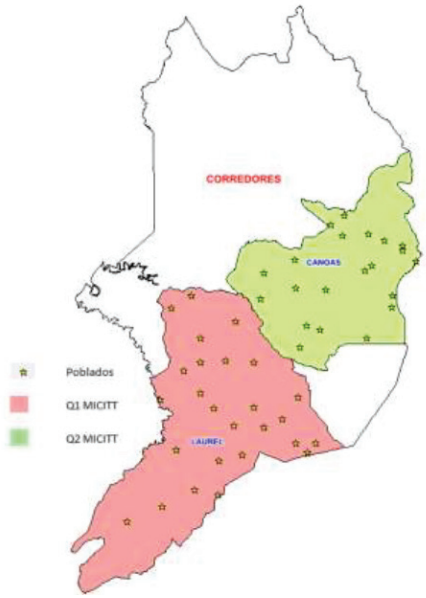
En cuanto a los CPSP, en la zona que se beneficiará con el proyecto existen 42 escuelas primarias, 3 colegios, 2 Ebais, 1 CECI y 1 CenCinai.

Proyecto comunidades de Coto Brus

Las poblaciones que se verán beneficiadas son las que se ubican en los distritos de Limoncito, Pittier, Sabalito y San Vito. Según la información del cartel, en la zona hay cerca de 9.116, donde habitan alrededor de 31.272 personas.

Figura 2.2

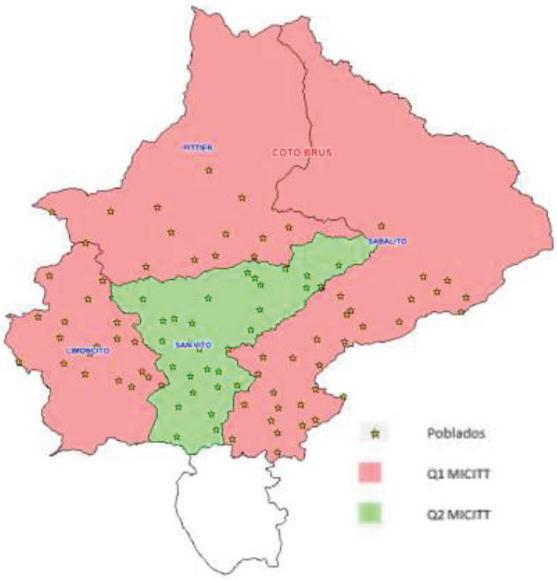
Delimitación del área de servicio Corredores



Fuente: Unidad de Gestión 2014. Fonatel.

Figura 2.3

Delimitación del área de servicio Coto Brus



Fuente: Unidad de Gestión 2014. Fonatel.

Las condiciones socioeconómicas en este cantón no son muy distintas a las otras de la zona sur, el desempleo es cercano al 55% según el ICC, con un ingreso promedio per cápita de ¢ 50.000, según la Enaho y el desarrollo de las tecnologías se limita a las líneas celulares.

Los CPSP que se espera se vean beneficiados con este proyecto 85 escuelas primarias, 9 centros educativos de secundaria, 4 Ebais, 6 CECI y 2 CenCinai. La subvención máxima para este proyecto asciende a la suma de US$3.729.127.

Proyecto comunidades de Golfito

Tres son los distritos a los que se pretende beneficiar en el cantón de Golfito con la posibilidad de acceder a telefonía fija e Internet de banda ancha, Guaycará, Pavón y Puerto Jiménez. Se estima que hay 8.237 viviendas, en las que residen 26.685 personas.

Las condiciones socioeconómicas son muy bajas al igual que los niveles de competitividad en la zona. Las actividades económicas más importantes son la agricultura, el comercio y el turismo según el ICC. Para este proyecto, la subvención máxima se estimó en US$ 4.395.441.

En cuanto a los CPSP que se verían beneficiados, son 84 escuelas primarias, 7 colegios, 3 Ebais, 2 CECI y 1 CenCinai. Un dato que llama la atención, es que dentro de la información que figura en el cartel relacionada con las escuelas y los colegios, existen 5 escuelas y 1 colegio, que no aparecen georefenciados a través de coordenadas geográficas, que en otras palabras representará para el adjudicatario de este proyecto que tendrá que ir a ubicar las mismas a lo largo de la zona.

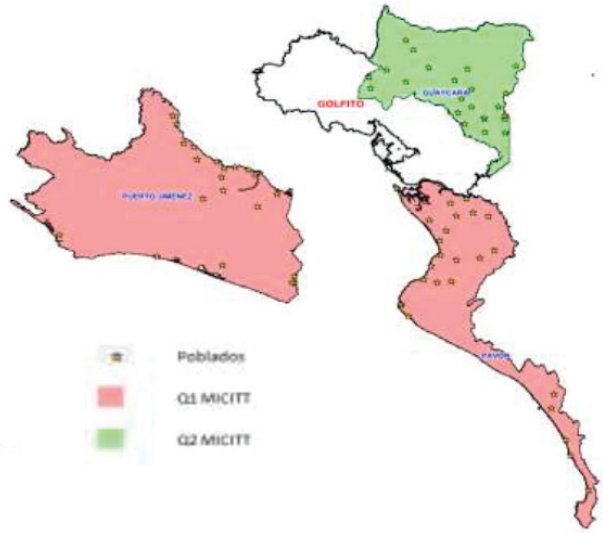
Proyecto comunidades de Osa

Este es el proyecto al que más recursos se le ha presupuestado para el desarrollo de infraestructura en la historia de Fonatel. El monto es de US$5.889.852.

Los distritos que se beneficiaran son los del Palmar, Piedras Blancas y Sierpe. Al igual que en el proyecto de Corredores, no se está contemplando los territorios

Figura 2.4

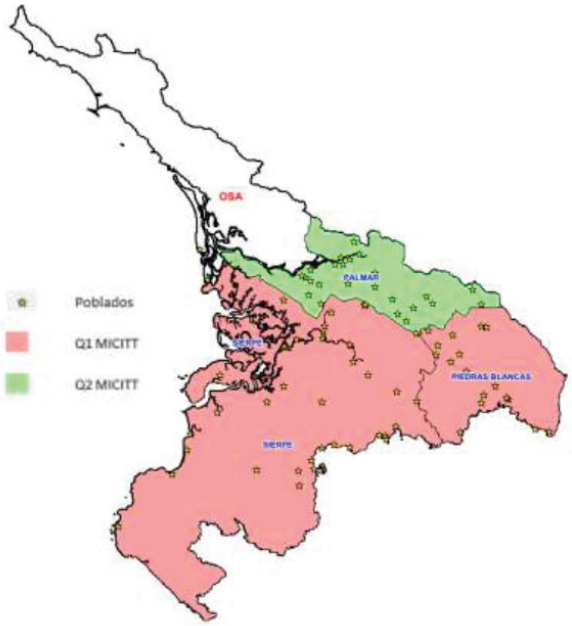
Delimitación del área de servicio Golfito



Fuente: Unidad de Gestión 2014. Fonatel.

Figura 2.5

Delimitación del área de servicio Osa



Fuente: Unidad de Gestión 2014. Fonatel.

indígenas ubicados en la zona, por cuanto éstos se atenderán a través de un proyecto específico.

De acuerdo con datos del ICC y la Enaho en la zona se estima que hay cerca de 5.374 viviendas con una población de 17.275 habitantes. El desempleo supera el 50%, y el ingreso promedio per cápita es de ¢50.000.

Los centros de prestación de servicio públicos que se ubican en la zona corresponden a 56 escuelas, 5 colegios, 6 Ebais, 1 CECI y 2 CenCinai.

Proyecto comunidades de Pérez Zeledón

Junto al proyecto de Buenos Aires, representan los proyecto de la zona sur que más distritos cubre, un total de ocho a saber: Cajón, El General, Páramo, Pejibaye, Platanares, Río Nuevo, Rivas y San Pedro. Son en total 123 poblados a los cuales se les habilitará la infraestructura necesaria para poder recibir los servicios de telefonía fija e Internet de banda ancha.

Es asimismo, el proyecto donde se beneficiará el mayor número de personas, pues se estima que ahí residen 53.075 personas, y hay 14.700 casas.

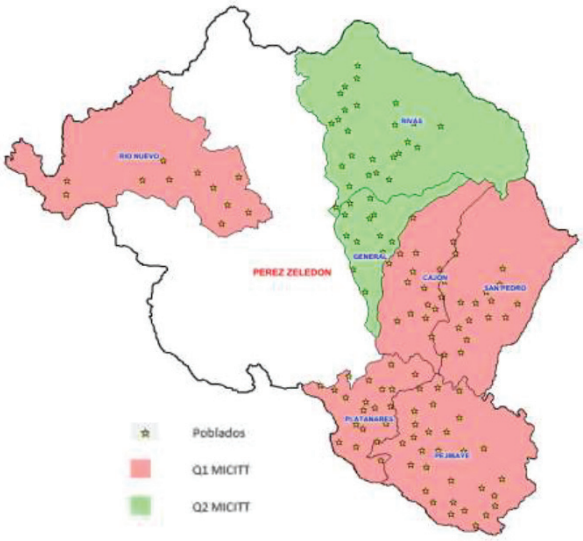
Los servicios de telefonía fija e Internet, se procura ponerlos a disposición de 139 escuelas, 13 colegios, 4 Ebais, 1 CECI, del cual no existe ningún tipo de información sobre su ubicación y 6 CenCinai. El monto de máximo de la subvención para este proyecto es de US$5.479.890.

Es importante indicar que en el mes de septiembre, se estaba en proceso de formulación de los proyectos para desarrollar la infraestructura necesaria que permita ofrecer los servicios de telefonía fija e Internet de banda ancha, en la zona atlántica específicamente para los cantones de Matina, Limón, Pococí, Gúacimo, Siquirres y Talamanca.

Finalmente para las zonas Chorotega y Pacífico Central, Sutel instruyó al fideicomiso para que realizara los estudios necesarios que permitan definir el mejor modelo de subvención.

Figura 2.6

Delimitación del área de servicio Pérez Zeledón



Fuente: Unidad de Gestión 2014. Fonatel.

2.4.3 Otros proyectos financiados con recursos de Fonatel

En paralelo a los proyectos de desarrollo de infraestructura para poner a disposición de las comunidades servicios de telecomunicaciones, Sutel ha venido desarrollando otros programas también con cargo del fondo, como el denominado "Programa de equipamiento a centros de prestación de servicios públicos", el cual está conformado por dos proyectos: A) Proyecto de equipamiento La Roxana–Siquirres y B) Proyecto de equipamiento MEP.

Mediante el primer proyecto se pretende dotar de computadoras a los centros educativos que determine el MEP y los CECI que indique el Micitt para las comunidades de la Roxana y Siquirres. A septiembre del 2014, la Dirección de Fonatel, se encontraba realizando las gestiones ante las instituciones beneficiarias para precisar los requerimientos y condiciones de los equipos.

En cuanto al segundo proyecto, éste tiene por objeto equipar con computadoras todos aquellos centros educativos que fije el MEP. Al igual que en el caso anterior, al mes de septiembre se estaba a la espera de respuesta del ministerio en cuanto a las condiciones técnicas de los equipos para continuar con el desarrollo del proyecto.

Finalmente, la Dirección de Fonatel tiene planeado para este año 2015, iniciar con los programas específicos para atender a las poblaciones indígenas ubicadas en el territorio costarricense.

Para cumplir con ese objetivo, mediante la contratación directa 2015CD-000006-Sutel, en esta primera etapa se quiere brindar capacitación a los funcionarios de diversas instituciones involucradas en universalizar los servicios de telecomunicaciones como el MEP, Ministerio de Salud y el Micitt, sobre las características particulares de las comunidades indígenas costarricenses, de forma tal que el poner a disposición de ellos los servicios de telefonía fija e Internet de banda ancha, no sea visto como una "imposición" por parte del Gobierno Costarricense. Se espera que para finales del año 2015, ya Sutel pueda estar preparando al menos un cartel para alguna de las comunidades indígenas.

En una siguiente etapa, se pondría en consulta de las comunidades, como lo exige el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la propuesta de solución para esas comunidades, de forma tal que se respete la autonomía de los mismos.

Valga indicar, que el caso de la comunidad Boruca o Brunca, ubicada en Bijagual de Buenos Aires de Puntarenas, así como el territorio Cabecar, ubicado en Talamanca ya han requerido a la Sutel el suministro de servicios de telecomunicaciones, en el primero de los casos mediante una solicitud formal suscrita por varios vecinos de la comunidad y en el segundo, a través de la interposición de un recurso de amparo ante la Sala Constitucional.

2.5 PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN NORMATIVA

No obstante ser la Ley General de Telecomunicaciones una norma de reciente data, ha sido presentada para trámite ante la Asamblea Legislativa una serie de propuestas de reforma que en la mayoría de los casos ha tenido como objetivo tratar de disponer de los recursos de Fonatel. De seguido se hará una reseña de dos iniciativas que se encuentran en trámite en el primer poder de la República que buscan cambios en la ley citada, así como una reseña del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) para el período 2015–2021, que al momento de elaboración del presente informe se encuentra en el proceso de consulta pública.

2.5.1 Expediente 17.749, Ley de alfabetización digital en escuelas públicas primarias

Este proyecto fue presentado a la corriente legislativa por el ex diputado Oscar Alfaro Zamora. El objetivo de esta iniciativa según se consigna en la exposición de motivos consiste en:

> *(…) dotar a cada niño y niña en edad escolar de escuelas públicas y a cada maestro y maestra de esos centros educativos, de un computador portátil, así como capacitar a los estudiantes y*

sus docentes en el uso del hardware y software que técnicamente recomiende la comisión dispuesta en el artículo 7 de esta Ley.

Originalmente para alcanzar dicho objetivo, se recurriría a fondos del presupuesto nacional y recursos que debería aportar el ICE. Luego de iniciado el trámite en la comisión a la que le correspondió dictaminar el proyecto, se recomendó la aprobación de un texto sustitutivo que entre otras cosas modificaba la forma en cómo se obtendrían los recursos. Con la nueva redacción propuesta, se incluía a Fonatel como fuente de financiamiento, debiendo el fondo aportar el 50% de los recursos con los que contaba.

Sin embargo, la forma de financiamiento fue modificado nuevamente en la comisión y se estableció que la totalidad de los recursos de Fonatel se utilizarán para cumplir con el objetivo del proyecto. Con esa redacción el proyecto fue aprobado de forma unánime en la Comisión y remitido al Plenario para la respectiva discusión.

Al darse esta situación, las críticas no se hicieron esperar. El señor Oscar Emilio Barahona, Presidente de la Cámara de Infocomunicaciones y Tecnología en donde se agrupan gran cantidad de operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones, en nota publicada en el Diario Extra del 10 de noviembre del 2014 respecto al proyecto indicó:

La aprobación de este proyecto de ley sería un golpe gravísimo para la industria. Algunos actores que no pertenecen a la industria de las telecomunicaciones tienen intereses en los fondos de Fonatel, pero sin contribuir a ellos. Este proyecto no solo pretende acceder a estos dineros y elevar el monto de las contribuciones, sino que va en sentido contrario a la apertura de las telecomunicaciones y todo lo que ella conlleva.

Por su parte, la funcionaria del departamento de Informática del Ministerio de Educación Pública Rebeca Rodríguez, al ser consultada sobre las implicaciones que tendría para ese ministerio el recibir recursos para la compra de computadoras para los estudiantes fue franca en indicar que el MEP no cuenta con los recursos necesarios para la administración de las mismas.

No tenemos el músculo para recibir las computadoras. El MEP no puede en este momento revisar todo el equipo, distribuir todo el equipo, y luego darle mantenimiento a las máquinas.

Ante ese panorama, la administración Solís Rivera, que en un principio pareció mostrar un legítimo interés en la iniciativa, convocando el proyecto en el período de sesiones extraordinarias del mes de agosto del 2014, le quitó el apoyo al mismo, según se desprende de las manifestaciones de la Ministra de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones Gisela Kopper, quien al ser consultada sobre si el proyecto era respaldado por el Ejecutivo manifestó:

En eso estamos clarísimos que el Poder Ejecutivo no lo está apoyando, vamos a seguir con lo que está en Fonatel, con lo que es el MEP, cada quien haciendo sus propias inversiones. Nosotros le hicimos un texto sustitutivo en caso de que siguiera en la corriente legislativa y corregir algunos de los aspectos, pero no consideramos que sea necesario.

Esta iniciativa de ley, tal y como esta planteada al día de hoy, más que traer beneficios podría provocar consecuencias negativas en materia de acceso y servicio universal, por cuanto una de las principales razones para darle la administración de los recursos a la Sutel, fue evitar que esos dineros ingresaran a la caja única del Estado y éste pudiera disponer de esos dineros para fines distintos a los establecidos en la ley.

Adicionalmente, para alcanzar el objetivo que se plantea en el proyecto de ley, no se requiere de una ley nueva, por cuanto el otorgar equipo a las escuelas públicas ya de por sí es uno de los objetivos del servicio y acceso universal, como se desprende del inciso d) del artículo 32 de la ley. Incluso, existen otras herramientas legales como el PNDT que le permitirían al Poder Ejecutivo impulsar aún más esa meta, incluyendo como una de las prioridades a alcanzar.

Finalmente, tal y como se reseñó en la sección referente a Fonatel, ya existe un programa dentro del Fideicomiso que tiene como objetivo cumplir con lo planteado por esta iniciativa de ley.

2.5.2 Expediente 18.901

Ley que otorga competencias a Sutel para administrar, fiscalizar, cobrar e imponer sanciones administrativas sobre el canon de reserva de espectro radioeléctrico y la contribución parafiscal.

De acuerdo con la jurisprudencia que ha venido siendo desarrollada por la Sala Constitucional, el otorgamiento de ciertas competencias que son propias de la administración tributaria, como por ejemplo la imposición de sanciones, a instituciones distintas a la Dirección General de Tributación, requiere para la aprobación legislativa el contar con el respaldo de al menos treinta y ocho diputados. (Ver entre otros sentencia 3671–2006 de las catorce horas y treinta minutos del veintidós de marzo 2006).

Por esa razón, y dado que como fue reseñado en la primera parte de esta investigación al momento de tramitarse la ley no se tenía certeza de contar con los votos necesarios, por lo que se tomó la decisión de no otorgarle ninguna de estas competencias a la Sutel en relación con la contribución parafiscal para Fonatel y el canon de regulación del espectro radioeléctrico, y dejarlas en la Dirección General de Tributación (DGT).

Sin embargo, y a criterio de la CGR como fue plasmado en el informe DFOE–IFR–02–2013, mediante el cual se realizó una auditoria a Fonatel, esa no fue la decisión más acertada por cuanto existían problemas en la determinación clara y el traslado efectivo de los cobros realizados por la DGT a la Sutel y la identificación de los morosos y la respectiva imposición de sanciones.

Dado lo anterior el órgano contralor recomendó al Ministerio de Hacienda plantear un proyecto de ley, mediante el cual se realizaran las modificaciones legales necesarias que corrijan los problemas encontrados en el informe reseñado.

Fue por esa razón que el 3 de septiembre del 2013 se presentó por parte del Poder Ejecutivo a la corriente legislativa el expediente 18.901, mediante el cual se pretende otorgar a la Sutel, las competencias relacionadas con la recaudación de la contribución parafiscal y el canon de reserva del espectro radioeléctrico, así como la potestad sancionatoria en contra de aquellos que evadan esas responsabilidades.

No obstante obedecer esta iniciativa a una recomendación de la CGR, el futuro del mismo no parece venturoso, como fuera reseñado por el diario digital Cr Hoy el 16 de julio del 2014, quien publicó una nota en la que le tomó el parecer a varios diputados integrantes de la Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa, posterior a la comparecencia de los integrantes del Consejo de la Sutel. La nota indica:

> *Los diputados Francisco Camacho y Humberto Vargas se oponen al proyecto de ley y afirman que no tiene posibilidad de avance.*
> *Vargas criticó la solicitud de la Superintendencia debido a que un informe de la Contraloría demuestra que la ejecución presupuestaria de la entidad no es satisfactoria y les hizo varias recomendaciones.*

Desafortunadamente, el que la aprobación de una iniciativa como ésta se vea condicionada a una "supuesta mala administración presupuestaria" por parte de la Superintendencia como lo reseñan los diputados, trae consecuencias negativas que impactan directamente en los sectores más necesitados de la población, ya que de no realizarse los cambios legales propuestos y no corregirse los problemas de coordinación existentes entre la DGT y la Sutel, quienes no contribuyen mediante el pago de la contribución parafiscal al Fonatel, podrán seguir ofreciendo servicios de telecomunicaciones impunemente pues no es posible determinar el incumplimiento y proceder con las respectivas sanciones.

De acuerdo con la información que consta en el sitio web del Registro Nacional de Telecomunicaciones, luego de seis años de la apertura del sector, ningún operador o proveedor de telecomunicaciones ha sido sancionado por incumplir con la obligación de contribuir con Fonatel, tal y como lo dispone el numeral 4) del inciso a) del artículo 67 de la Ley.

2.5.3 Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015–2021

El Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT), es un instrumento normativo con el que cuenta el Poder Ejecutivo, que le permite definir el rumbo por el cual se pretende encaminar al país en el sector específico de las telecomunicaciones. El mismo es definido en la Ley General de Telecomunicaciones.

> *Instrumento de planificación y orientación general del sector telecomunicaciones, por medio del cual se definen las metas, los objetivos y las prioridades del sector. Su dictado corresponde al presidente de la República y al Ministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.*

El primer PNDT cuyo plazo fue de cinco años fue promulgado en el año 2009 y venció el 31 de diciembre del 2014. Consecuentemente, a la administración Solís Rivera, le ha correspondido la tarea de dictar el nuevo plan, que a la fecha de la presente investigación aún se encuentra en proceso de consulta pública y que se estima estará listo definitivamente para su entrada en vigencia en febrero del 2015.

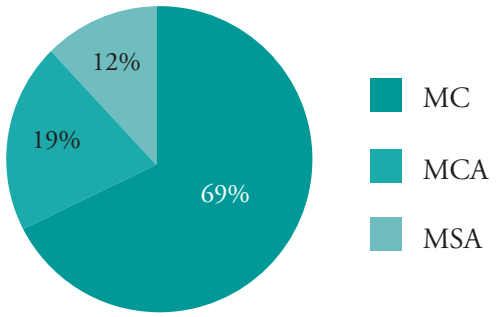
Sin embargo, en esta sección se hará un resumen de los aspectos más importantes que ese plan incluirá, a partir de la información que ha sido puesta en conocimiento del público en general por parte del ministerio rector.

La primera característica que llama la atención es que dicho plan se perfila a largo plazo, ya que la vigencia del mismo será de seis años, del 2015 al 2021, yendo más allá del 2018, año en que a la administración Solís Rivera le corresponderá entregar el mando al gobierno entrante. Lo anterior es un elemento muy positivo para la industria en cuanto da cierta seguridad jurídica tanto a las empresas que participan en el mercado como a las que deseen ingresar, por tanto se conoce de previo hacía donde se desea llevar el país en materia de telecomunicaciones mientras las metas sean plasmadas de forma clara.

Se logra reducir con el plazo de este plan, la posibilidad de que la política pública este sometida a los vaivenes políticos que puedan existir en el país, por el cambio de

Gráfico 2.2

Estado general de las metas del PNDT 2009-2014. Noviembre 2013 (n=201)



Fuente: Viceministerio de Telecomunicaciones.2014.

las autoridades políticas ya que estas deberán procurar cumplir con el norte que se fije en el nuevo PNDT.

Otra característica que diferencia el nuevo plan, denominado "Costa Rica: un país conectado", de su antecesor es la reducción en el número de metas que se plantean. El plan anterior estaba conformado originalmente por 269 metas, que se redujeron a 201, luego del proceso de consulta. La gran cantidad de tareas existentes hizo que apenas un 69% de las mismas fueran cumplidas, un 19% tuvieran algún avance y un 12% no se alcanzaron tal y como se muestra en el gráfico 2.2.

En razón de lo anterior, la nueva administración decidió establecer 40 metas, divididas en tres ejes denominados: A) Gobierno electrónico y transparente, B) Economía digital, C) Inclusión social.

Dichos ejes serán transversalmente afectados por lineamientos en materia de transparencia, banda ancha, empoderamiento, sostenibilidad ambiental, institucionalidad y asequibilidad. Las metas propuestas en materia de gobierno electrónico y transparente son:

De las metas en esta área llama poderosamente la atención como se pretende posponer por al menos tres años, la toma de una decisión en relación con el sistema de compras públicas del Estado, tópico que incluso fue discutido durante el 2014. Sobre esta meta

Cuadro 2.8 Metas PNDT 2015-2021 en Gobierno electrónico y transparente	
1	Duplicar el porcentaje de los trámites del Poder Ejecutivo dirigidos a la población automatizados al 2021.
2	Duplicar la cantidad de trámites del Poder Ejecutivo dirigidos a la población con acceso mediante plataformas móviles al 2021.
3	200 servicios públicos dirigidos a la población con mecanismos de firma digital implementados al 2021.
4	A partir del 2016, 100% del total de nuevos desarrollos, funcionalidades o implementaciones de sistemas de información de servicios públicos dirigidos a la población, incorporan mecanismos de certificados digitales y firma digital.
5	A partir del 2016, 100% del total de nuevos desarrollos, funcionalidades o implementaciones de sistemas de información de servicios públicos dirigidos a la población, con uso del sello electrónico.
6	Todos los ministerios integrados en una red de coordinación con un plan ciberseguridad implementado para la prevención, atención y mitigación de los ataques informáticos al 2018.
7	50% de los ministerios y órganos adscritos con al menos un servicio compartido implementado al 2018. (centro de llamadas, centro de datos, bus de interoperatividad y software)
8	Al 2018 el Estado con un sistema integrado en compras públicas.
9	Al menos 2 municipios transformados en ciudades digitales al 2018
10	Red de coordinación para la recolección de residuos electrónicos y tecnológicos ejecutada en la totalidad de los Ministerios al 2018.
11	Programa C – neutralidad aplicado al 50% de los proveedores y operadores de telecomunicaciones con título habilitante, al 2021.
12	25% de empresas del sector de telecomunicaciones con marca país C – Neutral al 2021.
13	70% de concesionarios de transporte público remunerado de personas (modalidad autobús) de rutas regulares nacionales implementan un servicio de transporte inteligente al 2018.
14	100% de Ebais con al menos un servicio implementado del expediente digital único en salud al 2018.

específicamente, el 15 de enero de 2015, fue presentada ante la prensa por parte del Ministro de Hacienda, la Ministra de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones y el Gerente de Radiográfica Costarricense S.A., el "Sistema integrado de compras públicas" (Sicop).

Posteriormente, mediante publicación en la Gaceta número 19, del 28 de enero de 2015, se publicó el decreto ejecutivo número 38830–H–Micitt, por medio del cual se implementa el Sicop.

A través de este decreto, se le otorga al Ministerio de Hacienda la rectoría en materia de compras públicas y se acuerda utilizar a Racsa como proveedor del Estado. De acuerdo con las manifestaciones consignadas de la ministra Gisella Kopper, la opción de utilizar a Racsa, representa un primer paso para que esa empresa se consolide como el proveedor de servicios tecnológicos del Estado costarricense.

De acuerdo con el decreto ejecutivo, este nuevo sistema deberá estar implementado en la totalidad de la administración central para el próximo 31 de diciembre de 2015, con un plazo de gracia de un año, para que todas las dependencias de la Administración Central ingresen al sistema.

Los plazos ahí señalados parecen no ajustarse a la meta que aparece en el Plan, considerando que la administración descentralizada es mucho mayor a la

Cuadro 2.9
Metas PNDT 2015-2021 en Economía digital

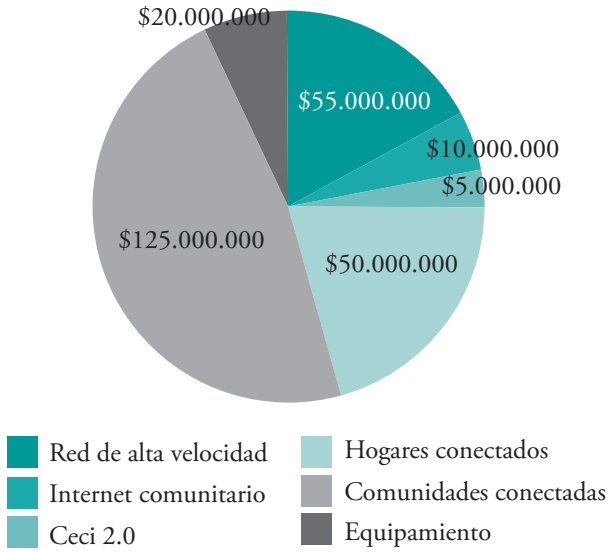
1	Al menos 24 MHz de espectro radioeléctrico de radiodifusión televisiva, asignado y liberado después del apagón analógico reservado para el Estado con fines de atención de necesidades locales y nacionales.
2	Transición a la televisión digital abierta concluida, con 100% de las viviendas que disponen televisión abierta con televisión digital al 2017.
3	3 aplicaciones interactivas de televisión digital abierta que funciones en televisores que cumplan con el estándar ISDB – Tb al 2017, en el marco del programa de gobierno electrónico y transparente.
4	1 aplicación interactiva de televisión digital abierta que funcione en televisores que cumplan con el estándar ISDB – Tb al 2017, en el marco del programa de gobierno electrónico y transparente, accesible para personas con capacidad diferenciada.
5	890 MHz del espectro radioeléctrico para IMT al 2020.
6	70% de las Pyme utilizando TIC para la distribución logística.
7	80% de las Pyme utilizando TIC para hacer comercio electrónico.
8	70% de la población objetivo de EPSP con acceso a tarifas preferenciales.
9	Transición a la radio digital terrestre abierta al 2021.
10	Al menos 5 operadores de mayor tráfico conectados al punto neutro de intercambio de tráfico.
11	Transición a la televisión digital.

que conforma la administración central, y solamente para la implementación del nuevo sistema en gobierno central se están presupuestando dos años. En cuanto al eje de la economía digital, las metas propuestas se muestran en el cuadro 2.9.

En relación con las metas de este eje, sobresale que las primeras cuatro guardan relación con el proceso de transición a la televisión digital, conocido también como el "apagón analógico", el cual se tiene previsto sea realizado el 15 de diciembre de 2017. No obstante, esa fecha aún no ha sido modificada, los retrasos en los distintos procesos que deben de llevar a cabo la Sutel y el Poder Ejecutivo para hacer efectiva esa transición, hacen pensar que esas metas podrían no alcanzarse en el plazo estipulado en el PNDT.

Otra de las metas que se vislumbra difícil de alcanzar en el plazo señalado es la que tiene que ver con la posibilidad de contar con 890 MHz de espectro radioeléctrico IMT para el 2020, lo anterior por cuanto parte del espectro identificado para proveer servicios IMT, se encuentra hoy

Gráfico 2.3
Proyectos de Acceso y Servicio universal



Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto de PNDT 2015–2021.

Cuadro 2.10 Metas PNDT 2015-2021 en Inclusión social	
1	El 50% de los hogares conectados a Internet de banda ancha de acceso y servicio universal, al 2021.
2	Todos los distritos con conectividad
3	De la totalidad de los distritos 95% con disponibilidad de Internet de banda ancha fija, y 5% con disponibilidad de otras tecnologías, al 2021, con velocidades iniciales de al menos 2Mbps. Revisable anualmente.
4	1.000.000 de nuevas suscripciones a internet de banda ancha de acceso y servicio universal al 2021.
5	5.000 establecimientos de prestación de servicios públicos conectados a una red de alta velocidad simétrica salvo excepciones técnicas, inicialmente de al menos 6 ó 10 Mbps, revisable anualmente al 2021.
6	240 puntos de acceso a Internet gratuito en las comunidades de menor índice desarrollo social ó mayor concentración de población al 2018.
7	31.000 personas certificadas adicionales en módulos mediante la utilización de las TIC, al 2018.
8	Incrementar en 3 puntos porcentuales anuales el uso de Internet al 2021.
9	200.000 hogares adicionales distribuidos en el territorio nacional, con dispositivo digital y subsidio a internet (tarifa diferenciada) con al menos una velocidad inicial de 2 Mbps (revisable anualmente) al 2018. (Mujeres microempresarias, niños en época escolar y personas con discapacidad.
10	Alcanzar un 2,56% del índice de aprovechamiento de los CECI en actividades dirigidas a las necesidades de la comunidad, al 2018 (de un máximo de 7%)
11	100% de los CECI con subsidio a Internet de banda ancha, con velocidad inicial de al menos 6 Mbps, preferiblemente simétrica y con equipamiento actualizado.
12	90% de suscripciones a Internet móvil IMT.
13	100% de los distritos excluidos o con cobertura parcial según el plan de despliegue de la red (Contrato de concesión) con disponibilidad de acceso a servicios de telefonía y datos móviles, al 2018.
14	100% de las instituciones establecen comunicaciones entre sí, utilizando un sistema de interconexión de rede.
15	100% de las instituciones establecen comunicaciones entre sí a través de la Red Primaria de Emergencias.

en día concesionado a operadores. Lo anterior representa iniciar procedimientos de recuperación o reasignación de espectro que podrían terminar en tribunales, alargando el proceso más allá de la fecha propuesta en el plan. Finalmente las metas que se proponen en el eje de inclusión social se muestran en el cuadro 2.10.

El costo de inversión para alcanzar las metas del eje de inclusión social asciende a la suma de US$265 millones según la información consignada por el Micitt en el borrador del plan, la cual se muestra distribuida en el gráfico 2.3.

La duda que nace frente a este panorama, es de donde se obtendrán los recursos para cumplir con las metas propuestas, lo anterior considerando que el patrimonio de Fonatel al 31 de agosto del 2014 era de US$240.388.451,89, de los cuales una parte ya se encuentra comprometido en proyectos que actualmente se están desarrollando. Dado que la mayor fuente de ingresos de Fonatel proviene de los recursos que se obtienen de los concursos públicos por espectro radioeléctrico, pareciera que el Poder Ejecutivo tiene planeado licitar más espectro que le permite cumplir con las metas aquí propuestas.

2.6 CONSIDERACIONES FINALES

Luego de más de seis años de la apertura del sector de las telecomunicaciones a la competencia, el desarrollo del sector no ha caminado a un ritmo más acelerado de cómo lo ha venido haciendo, principalmente por actuaciones y desencuentros que han ocurrido entre el regulador y el rector del sector.

Decisiones tomadas por la Sutel, como por ejemplo la propuesta de modificación en el esquema del cobro de los datos para los operadores móviles, la cual no prosperó por la forma en que fue fundamentada y que llegó a estrados judiciales, no deben volver a repetirse. Un regulador de mercado no puede generar inseguridad con sus propias acciones a los operadores y a los usuarios, pues por el contrario dentro de sus funciones está la de generar un clima de seguridad jurídica para quienes participan en el sector.

Mientras no existan modificaciones a la ley en materia de acceso y el servicio universal, es urgente que tanto el Micitt como la Sutel, encuentren mecanismos eficientes de coordinación que permitan alcanzar los objetivos establecidos en la ley. Un país como Costa Rica, donde la brecha digital se acentúa en las zonas rurales, no puede darse el lujo de congelar por plazos extensos programas que buscan reducir esa brecha, por diferencias de criterios entre las instituciones involucradas.

Siempre sobre este tema, es urgente que el Poder Ejecutivo entienda que la Sutel tiene un rol claramente definido en la ley y que está protegida por la autonomía política que goza la Aresep en la toma de sus decisiones. La comprensión de este aspecto garantizará una mejor relación entre el Rector y el Regulador.

En cuanto a Fonatel, la Sutel no debe de olvidar que es el primer responsable de las acciones que se realicen con los recursos de dicho fondo y que el fideicomiso es únicamente un instrumento que le otorgó la ley para poder cumplir con los objetivos, por lo que debe asumir funciones que actualmente realiza la Unidad de Gestión y que están requiriendo recursos adicionales que deben ser pagados con recursos del Fondo. No lleva ninguna lógica e incluso es contrario al espíritu de la ley, que recurrentemente se estén destinando recursos del fideicomiso para contratar funciones de carácter administrativo en sentido amplio, en lugar de utilizarlos para cumplir con los objetivos de acceso y servicio universal plasmados en la ley.

Sobre la definición de políticas públicas y específicamente el PNDT, es importante que el Poder Ejecutivo como encargado de su elaboración establezca mecanismos más efectivos de coordinación tanto con otras instituciones del sector público, como con el sector privado, de forma que la definición de las metas que ahí se establezcan contribuyan al desarrollo del país. No debe el Estado costarricense, fijar políticas públicas en un sector tan importante para el desarrollo del país, recurriendo a parámetros mínimos como los propuestos por ejemplo en materia de banda ancha para el período 2015-2021. Mientras que para el país en el nuevo plan se proponen velocidades mínimas de descarga de 2 Mbps, para ser consideradas Banda Ancha, la FCC (*Federal Communications Commissions*) ente regulador de las telecomunicaciones en Estados Unidos de América, el pasado 29 de enero fijo los mínimos en 25 Mbps de velocidad de bajada y 3 Mbps de velocidad de subida para que sean consideradas velocidades de banda ancha.

Finalmente y a título de recomendación es importante dejar establecido lo siguiente.

Es conveniente que el Poder Ejecutivo, la Sutel, y la industria, valoren la necesidad, oportunidad y conveniencia de proponer las reformas legales correspondientes para redefinir los roles tanto de la Sutel como del Poder Ejecutivo de forma tal que las acciones que se vayan a tomar en esos temas no sufran atrasos por discusiones sobre cuál papel debe de tener cada institución involucrada.

En esa discusión, es recomendable valorar los esquemas que otros países han desarrollado para cumplir con los objetivos de acceso y servicio universal, de forma tal que se pueda entrar a valorar si es conveniente o no que el regulador del mercado tenga funciones en dicho campo.

Es urgente analizar las condiciones contractuales que se mantienen con la Unidad de Gestión, pues no tiene sentido que recurrentemente se esté requiriendo recurso adicional para desarrollar las funciones pactadas en el contrato, por cuanto generan un costo financiero importante para el fideicomiso. Debe la Sutel entrar

a analizar si es procedente una renegociación de las condiciones pactadas en relación con la Unidad de Gestión, de forma tal que ésta cuente con el personal necesario que le permite cumplir sus funciones y que los recursos adicionales se conviertan en una excepción de la contratación.

En cuanto a los proyectos que se encuentran en desarrollo con recursos de Fonatel, específicamente los que tienen por objeto conectar comunidades que no gozan de los servicios de telefonía fija e Internet de banda ancha, se requiere de acciones integrales y complementarias de parte del Poder Ejecutivo, por cuanto es necesario que quienes sean beneficiarios de esos proyectos puedan maximizar las ventajas que estar conectados a la Internet puede traer para las poblaciones. Nada gana el país, con un nivel de penetración de banda ancha alto en las zonas rurales, sino se capacita a los habitantes y se les dan los medios necesarios para disfrutar los beneficios de estar conectados a la red de redes.

Finalmente, y considerando que el PNDT se plantea con un horizonte de mediano plazo, es recomendable que el Poder Ejecutivo redefina los parámetros relacionados con la banda ancha. Costa Rica debe aspirar a competir con países desarrollados de forma tal que los beneficios de las tecnologías se distribuyan en la mayor parte de la población, y el definir niveles tan bajos de banda ancha es una decisión que va en el sentido opuesto a lo que se debe de aspirar. No debe olvidar el Poder Ejecutivo que la universalidad del servicio no es parámetro para definir la banda ancha que requiere un país.

Andrés Oviedo Guszmán

Administrador de Negocios, Abogado Litigante y Notario, egresado de la Maestría de Derecho Público de la UACA. Ex asesor parlamentario con ocho años de experiencia. Especialista en regulación de las telecomunicaciones y consultor asociado en Ciber Regulación Consultores S.R.L. Profesor en la Especialidad de Regulación de Telecomunicaciones en la UACA en los cursos de Servicio Universal y Jurisprudencia Constitucional de Telecomunicaciones. Conferencista en seminarios de regulación de las telecomunicaciones. Compilador del libro "Legislación en Telecomunicaciones". Consultor Internacional para *Astro Systems Inc* y *World Wide Web Foundation*.