

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Este capítulo se centra en el proceso de apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica en el año 2009 y utiliza para ello como eje de referencia el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2009-2014 en adelante PNDT. A partir del análisis del mismo se realizan algunos acercamientos a distintos procesos que formaron parte del incipiente proceso de apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica.

La estructura de este capítulo comprende ocho secciones. Una primera sección hace una síntesis del PNDT, explica cuáles son los ejes temáticos que comprende, los objetivos, las líneas estratégicas y los objetivos específicos de cada eje temático.

El proceso de consultas del PNDT es reseñado en la segunda sección y se señala generalidades de la metodología empleada, los actores consultados y se expresan algunas valoraciones sobre el proceso y el PNDT.

En la sección tercera se hacen algunas valoraciones sobre temas que no están presentes en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones como radio y televisión, espectro radioeléctrico, televisión digital, normas ambientales y legislación y normativa que debe ser revisada.

El diseño del seguimiento del Plan durante su ejecución en el primer semestre por parte del ente rector ocupa las referencias de la cuarta sección. Aquí se reseña la metodología planteada desde el Viceministerio de Telecomunicaciones para darle seguimiento en coordinación con varios entes públicos.

La agenda de solidaridad y acceso universal se analiza en la quinta sección de este capítulo y aquí se profundiza en los objetivos del Plan y se esbozan algunas valoraciones sobre los posibles alcances de esta agenda por parte de actores de la industria.

En la sección sexta se reseña el papel del ente Rector, el nuevo Viceministerio de Telecomunicaciones, del ente Regulador, la naciente SUTEL y del operador dominante el ICE. Además se hace mención a los nombramientos de los miembros del Consejo de la SUTEL y al nacimiento institucional del Viceministerio y la SUTEL. Luego se reseñan las relaciones entre Rector, Regulador y Operadores o sus representantes, la fijación de los cánones, el proceso de reasignación del espectro y el inicio del concurso para optar por bandas para telefonía celular.

La séptima sección entra a reseñar algunos de los acontecimientos más importantes durante el 2009 en el proceso de apertura. Es así como se comenta

el proceso de reasignación de frecuencias, la limpieza del espectro radioeléctrico, el inicio del procedimiento concursal para concesionar frecuencias de telefonía móvil, autorizaciones y fijaciones de canon de regulación y de reserva del espectro. También se comenta alguna de la reglamentación emitida y pendiente de emitir tanto por el ente rector como por el regulador.

Como cierre se hacen algunas valoraciones sobre el proceso de apertura durante el año 2009 y los desafíos que el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones le plantea al país.

2.1 SÍNTESIS DEL PLAN

El Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2009-2014 es un mandato de la Ley General de Telecomunicaciones No. 8642, aprobada el 30 de junio del 2008, que abrió el mercado de las telecomunicaciones, el cual estuvo desde 1963 bajo la responsabilidad del Instituto Costarricense de Electricidad, ICE.

Se evoca en él que tal liberalización –y en consecuencia, la competencia-, conllevará a una mayor eficiencia, en aras de incrementar la productividad nacional, en concordancia con las aspiraciones de construir la “Costa Rica Desarrollada del Bicentenario”. El objetivo primordial es beneficiar a una mayoría de costarricenses y principalmente a quienes hasta ahora no han tenido la posibilidad del acceso a tales servicios, lo cual obliga a una “Agenda de Solidaridad Digital”.

Por tanto, establece las “principales líneas de políticas, objetivos, acciones estratégicas y metas que guiarán el desarrollo futuro de las telecomunicaciones, como impulsor de la Sociedad de la Información y el Conocimiento en Costa Rica”.

El Plan toma como punto de partida los objetivos establecidos en el Transitorio VI de la Ley y fue consultado con entidades públicas y privadas relacionadas con la materia, incluso se hicieron consultas públicas que son analizadas en el siguiente apartado.

El PNDT señala que la telefonía fija se ha estancado en el mundo, con un 20% de densidad, a pesar de lo cual Costa Rica destaca por ser el líder en Latinoamérica, con un 32.19%. Sin embargo, nuestro país tiene una densidad de apenas 33.76% en celular, 2.98% en Internet y un 2.99% en Internet de banda ancha, a pesar de lo cual “ha logrado mantenerse en las primeras posiciones del Índice Global de Tecnologías de la Información”.

Se parte del hecho de que la apertura de los servicios de “redes privadas, Internet y telefonía móvil”, en “estricto apego a los principios de universalidad y solidaridad”. Se establece una “regulación fuerte y una política de control de mercado”, para lo cual se crea la Superintendencia de Telecomunicaciones, SUTEL, con el objetivo claro de controlar las redes, no los servicios”. Avala el hecho, como lo expone la UIT, de que “la convergencia de las telecomunicaciones, las tecnologías de información y la radio y la televisión han desempeñado un rol catalítico en la reforma de las telecomunicaciones”.

El Plan se enmarca dentro de la nueva legislación, conformada por dos leyes. La Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones, No. 8660, “crea formalmente el Sector de Telecomunicaciones y se separan claramente tres roles del Estado: rector, regulador y operador del mercado”.

En resumen, dicha Ley complementa el Decreto Ley No. 449 del 8 de abril de 1949, Ley de creación del Instituto Costarricense de Electricidad y la Ley No. 3226, relativa a las telecomunicaciones en el ICE, crea el sector de Telecomunicaciones y su rectoría dentro del marco de sectorización del Estado. Desarrolla además las competencias y atribuciones que competen al Ministerio Rector del sector, a quien le corresponde elaborar el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones y modifica la Ley de la ARESEP, No. 7593, para adecuar sus competencias de regulador multisectorial y crea la SUTEL, como regulador sectorial.

Complementa el marco legal la Ley General de Telecomunicaciones No. 8642, la cual plantea y define la regulación de aplicación general para todos los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones. Contempla lo relacionado con el uso del espectro radioeléctrico y establece la regulación relativa al acceso a las redes de telecomunicaciones en un ámbito de convergencia. Crea además el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL), administrado por el órgano regulador, SUTEL y orientado a los principios de “universalidad y solidaridad”.

La Ley General de Telecomunicaciones plantea los mecanismos de regulación respecto a la asignación y utilización del espectro radioeléctrico, títulos habilitantes para la operación de las redes y suministro de los servicios, excepto los de radio y televisión que expresamente excluyó.

Establece además medidas de protección al usuario final, así como el régimen de competencia sectorial, define las obligaciones y mecanismos de asignación en materia de cánones y contribuciones para la administración de las telecomunicaciones: el canon de regulación, canon de reserva del espectro y la contribución parafiscal al FONATEL. Finalmente define infracciones y sus correspondientes sanciones.

El Plan Nacional de Desarrollo toma en cuenta otras iniciativas como por ejemplo el Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón; 2006-2010” y la “Estrategia Siglo XXI”. Considera además, como referencia, el desarrollo y las tendencias en otros países, los cuales han utilizado las telecomunicaciones para impulsar la protección al ambiente, fortalecer la educación, impulsar la medicina y el sector empresarial, mejorar la infraestructura y el gobierno digital. Entre ellos destaca el desempeño de Singapur.

El Plan se fija un horizonte de 5 años como el largo plazo, considerando 1 año como el corto y de 2 a 3 años el mediano, dados los cambios vertiginosos en el campo de la tecnología. Considera un con-

junto de acciones que son del ámbito de acción 1) del Ente Regulador 2) del Poder Ejecutivo 3) externo al Ejecutivo pero que caen dentro de la esfera del Gobierno y 4) de los operadores y proveedores de servicios.

Parte de los siguientes principios: universalidad, solidaridad, beneficio del usuario, la transparencia, la publicidad, la competencia efectiva, la no discriminación, la neutralidad tecnológica, la optimización de los recursos escasos, la privacidad de la información, la sostenibilidad ambiental y se plantea como visión: “Hacer de las telecomunicaciones una fuerza motora que potencie el desarrollo humano, basado en la Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC), con una visión inclusiva, universal, solidaria, sostenible y competitiva”.

El Plan se divide en cuatro grandes Ejes Temáticos:

Telecomunicaciones, que garantice una infraestructura moderna y utilizada eficientemente, con protección del ambiente, con servicios de calidad, para lo cual es necesario aumentar la inversión en el sector. Aspira a asegurar el acceso de banda ancha a velocidades que varían en función de las necesidades del usuario final, a garantizar una adecuada administración del espectro y mecanismos para su asignación que aseguren el acceso a toda la población en procura de reducir la brecha digital.

Económico, para facilitar los encadenamientos productivos y lograr avances en cuanto a la eficiencia y productividad, para lo cual será necesario incorporar las TIC en todas las fases de la producción, en la administración pública y estimular el desarrollo con políticas competitivas y una correcta asignación de los recursos.

Ambiental, para garantizar la normativa del país en ese campo y su actualización, aprovechar el potencial de la tecnología para mejorar la calidad del ambiente y fomentar políticas públicas para un adecuado tratamiento de los residuos tecnológicos.

Social, asegurando el acceso de los servicios especialmente de los sectores más vulnerables a través del FONATEL, por medio de la alfabetización

Eje: Telecomunicaciones

Cuadro 2.1. Telecomunicaciones potenciando la SIC	
Objetivo general	Garantizar que las telecomunicaciones sean un factor habilitante esencial que potencie la SIC.
Línea estratégica	Redes y Sistemas
Objetivos específicos	Garantiza uso eficiente del espectro radioeléctrico y tecnologías modernas, inteligentes, confiables y flexibles. Garantizar cobertura. Garantizar interoperabilidad e interconexión plena. Garantizar tecnologías modernas, inteligentes, confiables y flexibles que as su vez aseguren la convergencia des redes y servicios.
Línea estratégica	Seguridad
Objetivos específicos	Garantizar seguridad física y lógica. Garantizar continuidad del servicio en caso de emergencia.

Fuente: Plan Nacional de Telecomunicaciones 2009-2014.

Eje: Económico

Cuadro 2.2 TIC en la gestión pública y privada	
Objetivo general	Garantizar la disponibilidad y uso de las TIC como herramienta para mejorar la gestión pública y privada, incentivar la innovación y procurar la satisfacción del consumidor.
Línea estratégica	Competencia y Protección al Consumidor.
Objetivos Específicos	Garantizar un entorno competitivo en el sector de telecomunicaciones. Asegurar la satisfacción de las necesidades y expectativas de los consumidores.
Línea Estratégica	Productividad.
Objetivos Específicos	Garantizar al sector empresarial el acceso a aplicaciones y servicios basados en las TIC. Garantizar que el sistema de telecomunicaciones permita la creación de nuevas actividades productivas fundamentadas en las TIC. Garantizar la incorporación de las TIC en la gestión pública.
Línea Estratégica	Logística.
Objetivos Específicos	Garantizar al usuario el acceso a los servicios y la agilización de trámites, a través del uso de las TIC en el sector público y empresarial. Consolidar el desarrollo del comercio electrónico para ampliar las oportunidades de negocios de las empresas.
Línea Estratégica	Innovación.
Objetivos Específicos	Incrementar la inversión en investigación científica, innovación y producción sobre las TIC.

Fuente: Plan Nacional de Telecomunicaciones 2009-2014.

Eje: Ambiental

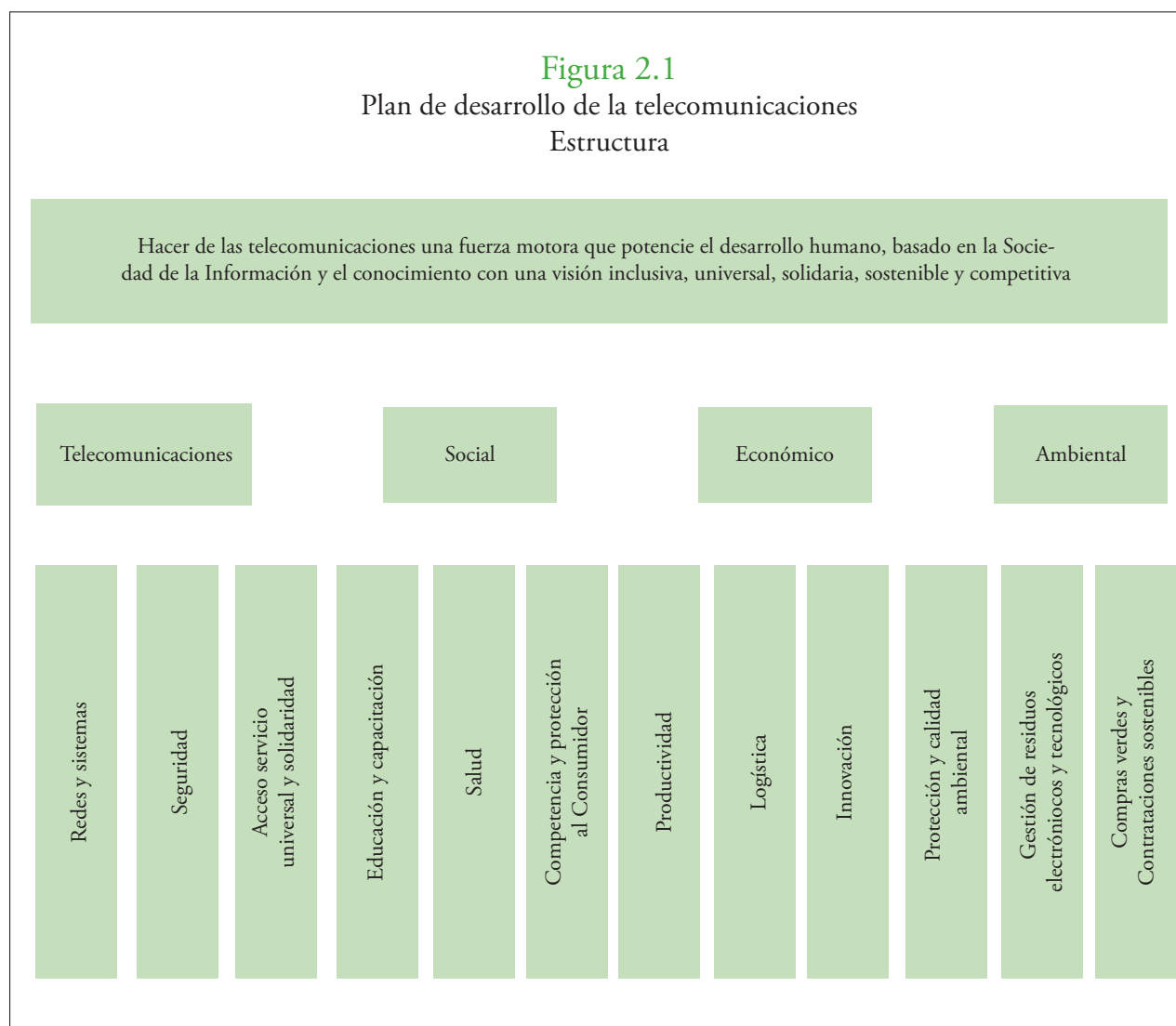
Cuadro 2.3 TIC potenciando Desarrollo Sostenible	
Objetivo general	Garantizar el desarrollo ambientalmente sostenible de las TIC y potenciar las posibilidades que estas ofrecen para mejorar la calidad ambiental del país.
Línea Estratégica	Protección ambiental.
Objetivos Específicos	Garantizar el cumplimiento y actualización permanente de la normativa ambiental en el desarrollo de las telecomunicaciones. Garantizar el uso racional de los recursos naturales y la adopción de tecnologías de bajo impacto en el ambiente. Garantizar las posibilidades que ofrecen las TIC para mejorar la calidad ambiental del país, lo que incluye medidas sobre prevención, mitigación y adaptación de los desastres naturales.
Línea Estratégica	Gestión de residuos electrónicos y tecnológicos.
Objetivos Específicos	Asegurar una gestión integral de los residuos derivados de las actividades de telecomunicaciones.
Línea Estratégica	Compras verdes.
Objetivos Específicos	Garantizar la incorporación de criterios ambientales en las compras del sector de telecomunicaciones.

Fuente: Plan Nacional de Telecomunicaciones 2009-2014.

Eje: Social

Cuadro 2.4 TIC centradas en la persona con visión inclusiva, universal y solidaria.	
Objetivo general	Garantizar que las TIC estén centradas en la persona con visión inclusiva, universal y solidaria.
Objetivos Específicos	Garantizar el acceso y servicio universal. Asegurar servicios de telecomunicaciones a los habitantes del país que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad económica, social y geográfica.
Línea Estratégica	Educación y capacitación.
Objetivos Específicos	Garantizar la incorporación y el uso de las tecnologías de información y comunicación en el sistema educativo. Asegurar la alfabetización digital de los habitantes del país. Garantizar la generación de aplicaciones de valor agregado con el uso de las TIC que contribuyan a desarrollarla creatividad y habilidades de los estudiantes.
Línea Estratégica	Salud.
Objetivos Específicos	Asegurar la prestación de los servicios de salud de la población del país, por medio de la aplicación de las TIC en los servicios que presta el Estado en este campo.

Fuente: Plan Nacional de Telecomunicaciones 2009-2014.



Fuente: Viceministerio de Telecomunicaciones

digital y los procesos de educación formal, que aseguren mayores capacidades para su uso y que la población se convierta en proveedora de los contenidos que circulen por la red, haciendo posible una sociedad basada en la información y el conocimiento, que aproveche además las ventajas en los campos de la salud y las facilidades para integrar las personas con discapacidades.

El PNDT reconoce un marco institucional integrado por una estructura institucional, constituida por la Rectoría, el Viceministerio de Telecomunicaciones del MINAET, la SUTEL como ente regulador, el FONATEL como el mecanismo para garantizar el acceso universal y el Poder Ejecutivo, responsable de las concesiones y la coordinación con los órganos del Estado. Una coordinación

institucional, en donde el Consejo Sectorial será el instrumento que garantice la efectiva cooperación entre diversas instituciones del sector. Además podrán ser convocados los Consejos Intersectoriales de Coordinación.

La cooperación internacional, que se pueda obtener a través del ente Rector, de los organismos nacionales, regionales e internacionales.

Por otra parte, el plan se plantea un sistema de evaluación que permita dar seguimiento a los avances del mismo, para lo cual será necesario la obtención de indicadores e información en general que faciliten valorar los logros y el cumplimiento del mismo, así como identificar las debilidades y hacer las correcciones necesarias en el camino.

En relación con los costos, el Plan los divide según las funciones de rectoría, supervisión, regulación y ejecución de fondos y programas especiales estipulados en la legislación. Se calculan los costos entre los 220 y 250 millones de dólares, distribuido en un 60% para el Eje Social, un 30% para el Económico, un 8.5% para el de Telecomunicaciones y un 1,5% para el Ambiental, distribuidos en 130-155 millones que se invertirían por parte del FONATEL, 60-70 millones para el Gobierno Digital, 25 millones para la SUTEL, 5 millones entre el MICIT, MEP, CCSS y un 1% del total para la Rectoría, y distribuidos esos recursos en un 25% en el corto, 40% en el mediano y un 35% en el largo plazo.

En los anteriores cuatro cuadros se señalan los objetivos, las líneas estratégicas y los objetivos específicos de cada Eje temático.

2.2 PROCESO DE CONSULTA DEL PNDT

El proceso de consulta del PNDT incorporó distintas etapas. En diciembre del 2008 se generó un primer borrador, con el cual se inició una consulta informal de la que se recibieron respuestas de varios actores.

La metodología para el proceso de consulta está descrita en el documento “Plan Nacional de desarrollo de las Telecomunicaciones, Metodología

para la construcción” elaborado por el Viceministerio de Telecomunicaciones, MINAET y consistió en tres fases ¹

Desde el Viceministerio según palabras de la Viceministra Hannia Vega, se procura garantizar la mejora y la diversidad de los servicios siendo la apertura un paso más en lograr ese objetivo. “Buscamos fijar metas, según nos lo pidió el Presidente y el Ministro Dobles, sobre dónde va el país y no metas de corto plazo siendo que en telecomunicaciones el largo plazo son 5 años” indicó Vega.

Dentro de las conclusiones a las que llega el Viceministerio sobre el proceso de consultas resalta que el proceso permitió “Construir alianzas con organizaciones del sector, especializadas en diversos temas de TIC, quienes con su criterio experto colaboraron activamente en muchas de las acciones contenidas en el Plan. Tal es el caso de la Fundación Omar Dengo, la Cámara de Infocomunicaciones o la Cámara Nacional de Radio, por citar algunas².”

La ponderación política sobre los resultados de las consultas la hizo el Viceministerio con el entonces ministro Roberto Dobles. Vega acotó que el primer acercamiento del proceso político fue con jefes de Fracción y ellos tomaban las decisiones sobre con quienes se presentaba el PNDT en cada Fracción. La segunda etapa fue dirigirle a cada uno de los diputados una nota solicitándoles que se pronunciaran. En la tercera se incorporó a los presidentes de los partidos políticos.

Los únicos diputados que presentaron documentos en que se referían al PNDT fueron Leda Zamora (PAC), Lorena Vázquez (PUSC) y Oscar Núñez. (PLN) Al respecto Vega apunta que “algunos partíamos del mismo concepto, otros partían de otro

¹ http://www.minae.go.cr/ejes_estrategicos/telecomunicaciones/PNDT/ Metodologia_PNDT.pdf

² “Plan Nacional de desarrollo de las Telecomunicaciones, Metodología para la construcción” MINAET. http://www.minae.go.cr/ejes_estrategicos/telecomunicaciones/PNDT/ Metodologia_PNDT.pdf

Cuadro 2.5 Proceso de Consulta del PNDT	
Fase 1: Definición de la estructura y visión del PNDT (octubre a diciembre del 2008)	En esta etapa se realiza una primera ronda de consultas como insumo para estructurar el plan y la visión de futuro del país. Durante esta fase fueron consultadas 68 personas y 18 organizaciones.
Fase 2: Retroalimentación del PNDT (enero a inicios de abril del 2009)	Luego de elaborada una primera propuesta de objetivos, acciones y metas del Plan, se realizó una segunda ronda de consultas a entidades específicas, tanto del sector público como del sector privado, con el objetivo de afinar las acciones y metas propuestas. Para esta fase se consultó a 90 personas y 32 organizaciones.
Fase 3: Consulta pública del PNDT (abril 2009)	Con el fin de ampliar el proceso de consultas se diseñó una metodología que incluyó la utilización de 5 instrumentos para la recolección de información; a saber: Entrevistas a profundidad con jefes de los ministerios, taller de 4 horas con consulta con grupos especializados en materia de telecomunicaciones y TIC, Cámara de info Comunicaciones, reuniones informativas con CONARE Y Conferencia Episcopal, Consulta Provincial vía telefónica y personal a 603 ciudadanos escogidos en forma aleatoria, consulta Web durante diez días hábiles en la que participaron 20 personas.

Fuente: Viciministerio de telecomunicaciones/ MINAET

concepto. Lo único que sí se descartó era devolverse a la discusión parlamentaria como era el tema tan discutido de servicios. Esos temas no se incorporaron porque ya la ley había generado otra cosa. El desarrollar los ejes y objetivos te hacía la suma del descarte.” Vega defiende el proceso de consulta y su extensión temporal en el tanto afirma que “3 meses era el margen que el Parlamento me dio” en la Ley.

Distinta opinión expresó la diputada Leda Zamora del Partido Acción Ciudadana quien dijo que “el proceso de consulta resultó insuficiente. No se incorporaron a suficientes actores como algunos eventuales operadores como las cooperativas de electrificación rural. ¿Cómo se valida una consulta? ¿Enviando una nota a ser resuelta en unos pocos días para manifestarse? ¿Consultando a alguien y asumiendo que esa es la posición de toda una organización política? Ese proceso fue similar al proceso de la Comisión que se integra para validar el protocolo de TV Digital en donde no está la UCR ni el ICE. Es una integración de comisiones y de procesos de consulta que resultó ser muy selectivo, en función de validar un proceso determinado”.

Por su parte el Presidente de la República participó en varios momentos del proceso de consulta del

PNDT. La propuesta original se le presentó por espacio de unas tres horas en una reunión privada. La Viceministra indicó que “el Presidente hizo cambios en objetivos y en la visión del Plan. Luego lo presentamos ante el Consejo de Gobierno y ellos lo aprobaron, posteriormente el Presidente lo dio por incorporado al Plan Nacional de Desarrollo”.

La Viceministra mencionó como temas de especial interés para el ICE durante el proceso de consulta lo concerniente a interconexión. Indicó también que a nivel de organizaciones el tema giro más en torno a preocupaciones alrededor de los consumidores.

Según Vega, la discusión sobre televisión digital fue una de las más polémicas ya que generó de entrada posiciones encontradas con personas que abogaban por un “encendido” en 8 meses y otros que por el contrario abogaban por 20 años. “Lo que se decidió fue crear el proceso en el que estamos ahora” que fue el establecimiento de una Comisión que analiza las opciones y emitirá una recomendación al Poder Ejecutivo.

Como anexos se pueden encontrar los cuadros con los actores consultados en las distintas fases de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de

las Telecomunicaciones. A criterio de Pedro Pablo Quirós, Presidente Ejecutivo del ICE el Plan “es un tanto conservador”. Confirma que participó en el proceso de consulta pero opina que se pudo hacer mucho más y que debió haber más agresividad. Según Andrés Oviedo, abogado especialista en telecomunicaciones, el PNDT está dirigido a impresionar a la población costarricense y va a ser costoso para los operadores que se vengán a instalar a Costa Rica.

El proceso de consulta resultó insuficiente en función del número de actores involucrados pero sobretodo en función de las posibilidades de profundizar, dadas las limitaciones de tiempo establecidas en la ley, en las reacciones de los consultados y en la ponderación de sus respuestas por parte del Viceministerio. Sin embargo, cuando se le compara con otros procesos de consulta resulta una experiencia interesante y un paso importante en aras de participar a actores políticos, productivos y sociales en la planificación nacional. Un proceso de la envergadura de la apertura del monopolio de las telecomunicaciones debería haber sido más comprensivo y pausado pero la falta de gradualidad del proceso tiene sus orígenes en la misma negociación del TLC con Estados Unidos y su implementación legal.

2.3 TEMAS AUSENTES EN EL PNDT

Hay algunos temas que era de esperarse estuvieran incorporados en el Plan en función de las políticas públicas que en el mismo se señalan. Es por eso que extraña la ausencia de mención de varios aspectos.

2.3.1 Espectro radioeléctrico

Prácticamente no se trata un tema de tanta relevancia como lo es el del espectro radioeléctrico, a pesar de que durante en este primer PNDT precisamente, el país experimentará una profunda transformación, como consecuencia de las autorizaciones para nuevos operadores de Internet y redes privadas, pero sobre todo para servicios inalámbricos, que necesariamente transformará la composición y distribución del mercado, una vez que se otorguen las nuevas concesiones

por parte del Poder Ejecutivo, vía concursos públicos. Como se analiza en la sección 2.7.7 el tema tuvo un tratamiento fuera del contexto del PNDT.

2.3.2 Radio y televisión

Aunque el Artículo No. 30 de la Ley 8642 expresamente mantuvo para los concesionarios de radio y televisión las condiciones de la Ley 1758 de 1954, era pertinente y necesario que el PNDT hubiera considerado la revisión de todas esas concesiones, para que al menos se establecieran plazos. Se cometió un error en la ley al hacer tal excepción, pero la ley deja la posibilidad de poner en orden esa problemática en su artículo No. 21.- Reasignación de frecuencias.

Procede la reasignación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico cuando:

- a) Lo exijan razones de interés público o utilidad pública.
- b) Lo exijan razones de eficiencia en el uso del espectro radioeléctrico.
- c) Se requiera para poner en práctica nuevas tecnologías.
- d) Sea necesario para resolver problemas de interferencia.
- e) Exista una concentración de frecuencias que afecte la competencia efectiva.
- f) Sea necesario para cumplir tratados internacionales suscritos por el país.

Corresponde al Poder Ejecutivo, previa recomendación del Consejo, acordar la reasignación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, para ello se deberán tomar en cuenta los derechos de los titulares y la continuidad en la operación de redes o la prestación de los servicios.

La reasignación dará lugar a una indemnización únicamente cuando se impida al adjudicatario la operación de las redes o la prestación de los servicios en los términos indicados en la concesión correspondiente, o bien, cuando dicha reasignación sea la única causa que obligue a sustituir o renovar equipos.

Existe en el país un regulador del espectro con potestades claras y los recursos necesarios para un adecuado control del mismo, por lo que sería suficiente el Artículo No. 121, inciso 14, c) de la Constitución Política y la misma Ley de Radio en su Artículo No. Artículo 1: “Los servicios inalámbricos no podrán salir definitivamente del dominio del Estado y solamente podrán ser explotados por la Administración Pública o por los particulares, de acuerdo con la presente ley, salvo los casos de concesiones especiales”, para poner a derecho todas esas concesiones.

La libertad de expresión depende en gran medida de las posibilidades reales del acceso de los ciudadanos a los medios de comunicación, por lo que en la medida en que estos se mantengan concentrados, conformando oligopolios, no se alcanzarían los propósitos que tanto exalta la ley con el resto de los servicios, la competencia efectiva. Los plazos para revisar las condiciones de las concesiones son necesarios en cualquier sistema en que se den en concesión bienes de dominio público.

2.3.3 Televisión digital

Tampoco hace referencia en el PNDT al vacío que sufre el país en materia de estandarización de la transmisión digital de la radio y televisión. No es posible que ante un incumplimiento del mismo gobierno, que desde el Decreto No. 33058-006-MGP, el 4 de mayo del 2006, dispuso la “...planificación del espectro en el proceso de implementación del sistema de Televisión Digital...”, y que “El Ministerio de Gobernación y Policía nombrará una comisión en conjunto con los concesionarios de canales de televisión, ... para que en un plazo no mayor al 30 de septiembre del 2007, rinda un informe emitiendo la recomendación del estándar digital a adoptar por nuestro país, para que el Poder Ejecutivo adopte el estándar, dicte la normativa correspondiente y establezca el plazo para la transición definitiva”, el PNDT tampoco hiciera alusión al tema.

Un segundo Decreto No. 34125-G, del 29 de abril del 2008 establece que “La adopción del estándar digital y el proceso de transición será definido por la Comisión a que se refiere el artículo 5 del citado Decreto Ejecutivo N° 33058-G antes del 3 de enero del 2008, en caso de no existir claridad en el estándar digital a adoptar, la decisión podrá prorrogarse hasta por un periodo de seis meses” Finalmente el 5 de noviembre del 2009 el Poder Ejecutivo integró la Comisión que tendrá la responsabilidad de definir el estándar que este país adoptará.

2.3.4 Regulación ambiental

Parece insuficiente la regulación ambiental señalada en el PNDT, pues las exigencias contenidas en el mismo son sumamente vagas y laxas. Por ejemplo, no se mencionan aspectos tan importantes como las directrices que debieran de haber quedado establecidas en relación con la instalación de torres. La ausencia de regulación en este tema podría tener un impacto ambiental claro si proliferan torres de varios operadores sin que se señalen criterios técnicos en el PNDT para su proliferación y control.

2.3.5 Errores legislativos y enmiendas

El PNDT debió de haber considerado además los errores de la ley 8642 y 8660, como por ejemplo el hecho de que las redes privadas no quedaran abiertas a la competencia. No es conveniente que ante un error, el PNDT lo ignore en vez de apuntalarlo.

El Transitorio II de la Ley General de Telecomunicaciones dice que “A partir de la entrada en vigencia de esta Ley, los operadores y proveedores podrán competir efectivamente para suministrar directamente al cliente los servicios de telecomunicaciones de redes privadas...”, en el Artículo No. 6, inciso No. 20 de la misma Ley se define la red privada como una: “... destinada a satisfacer necesidades propias de su titular, lo que excluye la prestación y explotación de estos servicios a terceros”.

La misma Procuraduría en su Oficio No. OJ-57-2009 del 1 de julio del 2009 dictaminó:

“Consecuentemente, el operador de una red privada no puede ofrecer servicios al público en general o a un tercero en particular. Por el contrario, debe limitarse a la autoprestación de servicios. La explotación de servicios de telecomunicaciones al público a través de redes privadas implicaría una operación ilegítima de la red, en tanto el título del operador no lo habilita para prestar servicios al público y, consecuentemente, la prestación de esos servicios sería también ilegítima. Lo que podría ser sancionado en los términos de los artículos 65 y siguientes de la Ley de Telecomunicaciones”.

Este es un ejemplo de varias inconsistencias legales que no deberían soslayarse si no que más bien se debería incorporar al PNDT la revisión de legislación, reglamentos y otra normativa que tendrá un impacto claro en el desarrollo del proceso de apertura si se mantiene con incongruencias.

2.4 SEGUIMIENTO DEL PNDT

El Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2009-2014, vigente desde mayo de 2009, estableció que la Rectoría “...diseñará la metodología y el instrumental técnico necesario para el seguimiento y evaluación del PNDT”.

Fue así como desde el Viceministerio de Telecomunicaciones se emitió el documento “Lineamientos de Seguimiento Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, Costa Rica en la senda digital 2009-2014”. La institución se planteó como meta tener el 27 de enero de 2010 el informe de seguimiento del primer semestre del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones. Para ello elaboró el documento de lineamientos de seguimiento del PNDT en que se señalan los ejes, las líneas estratégicas, la acción que a su vez se debe dividir en metas cuantitativas y cualitativas, las metas y los indicadores. Según dicho documento “la mayoría de la metas para este período de tiempo, se caracterizan por ser cualitativas, por lo

tanto, será responsabilidad de cada institución o ente, el establecimiento de procesos claros o etapas de ejecución, que faciliten la categorización de los niveles de avance de cada meta, para su posterior verificación por parte de la Rectoría.” Sería de esperar que esto no implique una actitud de conformismo donde la institución imprime un ritmo en las etapas de ejecución que se adapte a su realidad y no a las metas establecidas en el PNDT.

El PNDT señala que en una segunda etapa “se realizará una evaluación de impacto, enfocada en el análisis de los cambios permanentes y las mejoras de la calidad de vida producidos después de culminada la última fase de implementación del PNDT.” Como parte de esta segunda etapa, se diseñarán indicadores de satisfacción de usuarios para medir la percepción de los habitantes y empresas respecto a la implementación del PNDT y el proceso de desarrollo del uso y apropiación de las TIC.

Al consultarle sobre las posibilidades reales de concretar las metas establecidas en el PNDT a la Viceministra Vega señaló que algunas, las del sector social y de infraestructura, son absolutamente realizables pero que hay algunas más difíciles porque no dependen de la administración si no del comportamiento del sector que podrían ser afectadas por la crisis o incluso por el cambio de gobierno. Según Vega si bien algunas metas son muy puntuales desde el Viceministerio incluso incorporaron más: “Metimos más claro al sector salud, puntualizamos el tema de educación, metimos la defensa del consumidor que no estaba en la perspectiva del legislador”.

Juan Manuel Campos, Vicepresidente de la Cámara de Infocomunicación se pregunta si la decisión legislativa sobre el PNDT (el transitorio VI de la Ley 8642) es una decisión realista país ya que a su criterio es un sueño casi que imposible de cumplir. FONATEL depende de SUTEL que depende de la ARESEP y que en este proceso ya transcurrido varios meses después de la emisión del PNDT no

se ve que se puedan cumplir los objetivos en materia de banda ancha para el primer año. Campos se mostró preocupado de que “en el plazo de un año tan agresivamente como está planteado se va a dar una carnicería política porque no van a cumplir”.

2.5 AGENDA DE LA SOLIDARIDAD Y SERVICIO UNIVERSAL

EL Tratado de Libre Comercio con República Dominicana, Centro América y Estados Unidos estableció en materia de servicio universal que “Costa Rica tiene derecho a definir el tipo de obligaciones de servicio universal que desee mantener. Dichas obligaciones no se considerarán anticompetitivas per se, a condición de que sean administradas de manera transparente, no discriminatoria y con neutralidad en la competencia y no sean más gravosas de lo necesario para el tipo de servicio universal definido.”

El artículo 39 de la Ley General de Telecomunicaciones es muy claro en justificar las contribuciones parafiscales y la agenda de solidaridad y servicio universal. Así es como establece que “Esta contribución parafiscal se justifica en el beneficio individualizable que para los operadores y proveedores citados representa la maximización del uso de las redes de telecomunicaciones y el incremento de los usuarios de servicios de comunicaciones impulsados por la ejecución de los proyectos de acceso, servicio universal y solidaridad.”

Es así como la ley que implementa el Tratado define que el servicio universal está en función del beneficio para los operadores en el tanto supuestamente se obtendrá un incremento de los usuarios y una maximización del uso de las redes de telecomunicaciones. La agenda de solidaridad y servicio universal presente en el Plan Nacional de Desarrollo Telecomunicaciones comprende tres líneas estratégicas.

2.5.1 Acceso, solidaridad y servicio universal

Dentro de las acciones comprendidas en esta línea estratégica resaltamos las siguientes: extender

la cobertura de la red de telefonía pública a todo el país, que garantice una oferta continua suficiente en aparatos, accesibilidad, que permita también efectuar llamadas de emergencia de forma gratuita en un radio máximo de cuatro kilómetros y medio, desarrollar una política para el financiamiento para la capacitación en el uso de las TIC, instalar centros de acceso a Internet de banda ancha de acceso y servicio universal o comercial, dirigidos a las comunidades rurales y urbanas en condiciones accesibles para todos los usuarios, ampliar el servicio telefónico para usuarios finales con discapacidad y crear una política de promoción para desarrollo y divulgación de software, aplicaciones y contenidos en Internet innovadores, orientados a grupos en condiciones de vulnerabilidad social y económica. Sin embargo, tal vez la medida que llama más la atención es la que señala que se diseñará e implementarán paquetes de tarifas diferenciados. El transitorio VI, inciso e de la Ley General de Telecomunicaciones, 8642, establece que:

“ Cuando así se establezca reglamentariamente, se ofrezcan a los usuarios finales que sean personas físicas, de acuerdo con condiciones transparentes, públicas y no discriminatorias, opciones o paquetes de tarifas que difieran de las aplicadas en condiciones normales de explotación comercial, con el objeto de garantizar que las personas con necesidades sociales especiales, los habitantes de las zonas donde el servicio no es financieramente rentable, o las personas no cuenten con recursos suficientes, puedan tener acceso al servicio telefónico o hacer uso de este.”

Según Hania Vega, Viceministra de Telecomunicaciones “el enfoque de la ley es de inclusión a las telecomunicaciones y eso debe garantizarse a toda costa. El legislador enfatiza en población indígena, personas con discapacidad o geográficamente con desventaja y alrededor de eso construimos metodologías junto a SUTEL para definir canastas tarifarias.” Así mismo aclaró que será cuando se defina la existencia de competencia, cuando la SUTEL no define tarifas si no los operadores, cuando hay que garantizar esta inclusión.

Para Walter Herrera de la SUTEL lo primero es hacer llegar el acceso al servicio y luego garantizar que si en un pueblo el 50 por ciento no tiene capacidad de pagar el 100% del servicio, FONATEL cubrirá un porcentaje de la diferencia. Para Herrera se espera llegar a consumidores individualizables.

2.5.2 Educación y capacitación

Las acciones comprendidas entre los objetivos en el campo de la educación y capacitación ambiciosas, resaltan entre otras las siguientes: Dotar de conectividad a Internet de banda ancha comercial a las instituciones del sistema educativo público en los niveles de la educación preescolar, básica y diversificada, dotar a cada circuito escolar de un centro de capacitación docente, equipado con videoconferencia, multimedia e Internet, dotar de conectividad de Internet de banda ancha comercial a todas las bibliotecas públicas, activar una línea de financiamiento para la ejecución de un programa quinquenal de capacitación comunitaria (utilizando los centros de acceso público a Internet), orientado al desarrollo de capacidades, el uso productivo de las tecnologías digitales y el cierre de la brecha de conocimiento para diferentes sectores de la población costarricense.

Además, equipar, con apoyo del sector empresarial en TIC, al menos siete centros móviles de capacitación comunitaria. Se prioriza la capacitación de comunidades rurales y comunidades con menor índice de desarrollo social. En general se hace el énfasis en los circuitos educativos con mayor brecha digital y deserción. También se pretende, sin establecer en cuánto, el aumentar el número de estudiantes y educadores con una computadora personal y acceso a Internet en las escuelas unidocentes y crear un programa de financiamiento para el desarrollo de proyectos aprendizaje virtual (e-Learning).

Llama la atención que no se señalen cambios curriculares que promuevan el uso estratégico de las TIC por parte de los estudiantes en el sistema educativo formal. Si bien se enfatiza en el equipamiento y la conectividad el Ministerio de Educación Pública de-

bería jugar un papel protagónico en la formación de quienes pasan por sus aulas, profesores y estudiantes. Los programas de formación en usos estratégicos de las TIC deberían ser parte del presupuesto regular y no de programas especiales de financiamiento.

2.5.3 Salud

En este campo se planteó como objetivo la aplicación intensiva de las tecnologías de información y comunicación en los servicios que presta el Estado en salud y para ello dotar de conectividad a Internet de banda ancha a los hospitales, clínicas y demás centros de salud comunitarios de la Caja Costarricense de Seguro Social así como a todas las sedes del Ministerio de Salud en todo el país, desarrollar la red tecnológica de educación en salud a la población con énfasis a poblaciones de zonas urbano- marginales, poblaciones indígenas, el binomio madre-hijo(a), la población con discapacidad y las personas adultas mayores. También se pretende crear una línea de financiamiento para proyectos dirigidos a la operación de aplicaciones de TIC en la prevención y prestación de servicios de salud (expediente electrónico, telemedicina, citas electrónicas, etc.).

En salud se repite el esquema señalado en educación donde se señala una línea de financiamiento para proyectos en vez de incluir en los presupuestos de la CCSS o del Ministerio de Salud los recursos correspondientes al uso de las TIC aplicadas a salud. Así las cosas, podría invertirse mucho en infraestructura pero es necesario asegurar que existan las capacidades de utilizar el hardware y la conectividad apropiadamente.

2.5.4 Fondo Nacional de Telecomunicaciones

En el año 2009 inicia el fondeo del Fondo Nacional de Telecomunicaciones y uno de sus principales ingresos consiste en “una contribución especial parafiscal que recaerá sobre los ingresos brutos devengados por los operadores de redes públicas de telecomunicaciones y los proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público”. La SUTEL como administradora del FONATEL fue la encargada de establecer el porcentaje de la con-

tribución parafiscal que habría de recibir por parte de los operadores.

Según Walter Herrera de la SUTEL “haciendo un análisis nacional del tema de cómo estamos y tomando en consideración lo que establece el PNDT es que se determina que con un piso de 1.5% para el próximo año es suficiente. Se estimaron los costos de los proyectos que establecía el PNDT y basados en esas metas que había que cumplir se estimaron cuales serían los costos y así se determinó el fondeo. El mercado de las telecomunicaciones es de alrededor de 800 millones de dólares anuales por lo que esperan recaudar entre 8 y 12 millones de dólares anuales”.

Según el PNDT la mayor parte de sus costos recaen sobre el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (entre 130 y 155 millones de dólares). Así las cosas el aporte de los operadores llegaría a cubrir asumiendo 12 millones de dólares por año por siete años un máximo de 84 millones. El resto provendría de las otras fuentes de financiamiento que contempla el FONATEL.

Para Herrera “uno de los grandes problemas a resolver es que la gente no tiene acceso a los servicios. Indica que el INEC determinó en el último censo que el 30% de las viviendas cuentan con computadora en la casa pero solo el 10.5% de esas residencias tiene conexión a Internet. Eso quiere decir que si una familia tiene capacidad para invertir entre 500 a 1000 dólares por una computadora esa persona tiene capacidad de pagar 10 a 15 dólares mensuales por el acceso a Internet. El problema es aunque tengan capacidad de pago no pueden acceder a estos servicios”. Además manifestó que están contratando vía consultorías estudios para poder determinar a nivel de distrito las necesidades de servicios para así focalizar las atenciones que se darán y que esperan tener ese nivel de detalle en enero de 2010.

Para el Presidente Ejecutivo del ICE Pedro Pablo Quirós se le obliga a competir y se le pide que siga ayudando a quienes no tienen acceso a los servicios. “El ICE tiene la obligación, por nacionalismo, no por ley, de continuar con su

tradicional solidaridad hasta que se establezca el FONATEL”. Sin embargo “FONATEL está diseñado para los operadores y al fondo lo financiará mayoritariamente el ICE.” Según Quirós “cuando se establezca el FONATEL el ICE hará trabajo al costo y los operadores que vienen a competir no estarán interesados en establecer 5 enlaces para Ebais en una zona determinada así que creo que en la práctica será el ICE el que los desarrolle. Hay dos estándares: al ICE se le obliga a competir y se le pide que siga ayudando a quienes no tienen acceso a los servicios.”

Juan Manuel Campos de la Cámara de Infocomunicaciones se pregunta si es conveniente para el país tener ingresos tan altos dedicados al cierre de la brecha digital y al servicio universal al arranque del proceso de apertura. “Se especula que el país podría recibir alrededor 300 millones de dólares por las concesiones de telefonía celular, esos fondos van para FONATEL que obedece a los objetivos del PNDT. Esos plazos serán de imposible cumplimiento por problemas de ejecución al arranque del proceso. Campos agregó que se debe “evitar la tentación, que ha sucedido en otros lugares, de que ingresados los dineros, teniendo mayorías legislativas, le cambien el destino a los fondos”.

A Andrés Oviedo consultor de telecomunicaciones le preocupa la sub ejecución de fondos que se podría dar en FONATEL y le genera muchas dudas las capacidades de SUTEL de ejecutar dichos fondos.

2.6 LOS ACTORES DE LA APERTURA Y SUS RELACIONES

2.6.1 Viceministerio de Telecomunicaciones y el ICE

Cada relación entre los actores de la apertura de las telecomunicaciones tiene sus particularidades. Curiosamente una de las relaciones que parece ser más complicada es la que se da entre el ente Rector y el ICE.

Según la Viceministra Hannia Vega la relación con el ICE y con RACSA es muy técnica y se da so-

bretodo en mesas técnicas de discusión. “Se les da audiencia cuando la piden para temas de su interés. A nivel jerárquico pues depende del día. Cuando el Viceministerio le corresponde asumir la rectoría se da que a veces la costumbre de la administración es que ellos eran los rectores y hay temas más fáciles y otros menos fáciles en esa relación. Lo que es más difícil con el ICE, no es así con RACSA, es en el insumo de información. Esa es la mayor dificultad que tenemos con el ICE. La información cuesta mucho que fluya, es muy complicado para el ICE transmitir la información.”

En criterio de Pedro Pablo Quirós si tuviera que calificar la relación de 1 a 10 le daría un 7. Aduce que existe poca consulta y eso genera demora. Entiende que el ente rector no tiene suficiente presupuesto como para cubrir todas las experticias que se necesitan. “Creo que la rectoría se fija mucho en aspectos legales pero el sentir comercial de la toma de decisiones creo que debe de tener mayor capacidad” subrayó. Para la Viceministra la figura del Viceministerio tal vez debilita la relación con el ICE: “es un Viceministerio contra una autónoma, no un Ministro contra una autónoma”.

2.6.2 La SUTEL y el ICE

La relación entre la SUTEL y el ICE a lo largo del año tuvo puntos altos y puntos bajos. Tal vez el punto de más deterioro de la relación se dio en función del pago del canon de regulación que finalmente fue cancelado bajo protesta por parte del ICE. Desde la SUTEL se llegó a calificar como un reto del ICE contra el regulador y un intento para tratar de estrangular a la SUTEL³.

Las posiciones del Presidente Ejecutivo del ICE sobre la SUTEL oscilan en el tiempo y van desde una dura crítica a la SUTEL y llegan hasta una disposición clara a la cooperación. “He hablado de una regulación ocurrente, para usar un término decente. Antes de elegir a la gente, insté a que usaran un proceso para, ojalá, tener gente escogida que, si no saliera del ICE, que saliera del sector de servicio

público, porque hay que entender denominadores en común del servicio público” manifestó el Presidente Ejecutivo del ICE⁴. En diciembre de 2009 Quirós expresó otro tono al indicar que con la SUTEL existe un clima de apertura y confianza. Al ser consultado sobre la cooperación entre instituciones manifestó que “siempre he tenido la cautela que no me digan que si presto talento al regulador le estoy ayudando a la competencia que voy a tener mañana, soy cuidadoso con eso, hay que mantener los equilibrios para no exagerar. Son problemas de nacimiento, problemas de parto y de alguna manera hay que comenzar y si no contribuimos la apertura sale de regular a peor. Si ya hay una voluntad política que la decidí debemos ayudar.”

La fijación de precios ha sido un tema en disputa permanente entre el ICE y la SUTEL. El ICE procuró ciertas modificaciones durante el 2009 en los precios pero la SUTEL alegó que la Ley 8642 en su transitorio I establece que “se mantendrán en vigencia las disposiciones reglamentarias y administrativas, en tanto sean conformes con lo previsto en la presente Ley”, se está indicando que aquellas resoluciones que haya dictado la ARESEP en fechas anteriores a la Ley 8642, estarán vigentes durante el período de transición al que aplica el Transitorio I. Por lo tanto, hasta que no se de una resolución por parte de la SUTEL en materia de competencia de mercados para poder establecer las tarifas, se mantendrá en firme lo dictaminado en materia tarifaria por la ARESEP⁵. Es así como el ICE no ha podido realizar aumentos o modificaciones en sus tarifas ya que la competencia no ha sido declarada.

2.6.3 La relación entre SUTEL y la ARESEP

La relación entre la ARESEP y la SUTEL es complicada pues se estableció una desconcentración máxima pero existen varias áreas de injerencia directa de la ARESEP en SUTEL lo que ha sido

3 Revista Frecuencia. Edición Cero. 2009

4 *Ídem.*

5 Oficio 53-SUTEL-2009 del 6 de marzo de 2009 dirigido a la diputada Leda Zamora Chaves

fuentes de relaciones complejas entre ambos entes. La Ley General de Telecomunicaciones y la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las entidades públicas de telecomunicaciones modificaron el esquema de regulación pasando de un modelo multisectorial a uno donde el sector de telecomunicaciones se regula sectorialmente desde la SUTEL.

El artículo 42 de la Ley No. 8660 derogó expresamente el inciso b) del artículo 5 de la Ley No. 7583, que le daba potestades a la ARESEP de fijar precios y tarifas; así como velar por el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima de los servicios de telecomunicaciones, por lo que desde la entrada en vigencia de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de Entidades Públicas en el sector Telecomunicaciones, la Autoridad Reguladora carece de competencia para regular dicha materia⁶. Sin embargo, la relación de dependencia de la SUTEL frente a la ARESEP ha sido cuestionada en su práctica concreta por varios actores del mercado.

La Sala Constitucional se refirió al tema de la relación SUTEL-ARESEP y estableció que:

“La desconcentración máxima supone una adscripción a un ente público determinado sin subordinación a los jefes de éste. En suma, este Tribunal Constitucional estima que la configuración de la SUTEL como una institución autónoma, dotada de autonomía política, o de un órgano desconcentrado en grado máximo, adscrito a la ARESEP, es una opción del legislador en el ejercicio de su libertad de configuración, siendo lo importante que sendas instituciones, esto es, la descentralización en segundo grado y la desconcentración máxima tienen por fin garantizar el ejercicio de una competencia técnica y exclusiva

⁶ FOE-ED-0237, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Servicios Económicos para el Desarrollo. Contraloría General de la República. 22 de abril de 2009

de manera objetiva, independiente, técnica y apolítica.”⁷

Andrés Oviedo especialista en telecomunicaciones se mostró preocupado por la relación entre ARESEP y SUTEL y las limitaciones que la primera puede ejercer sobre la segunda: “La ARESEP debía emitir el reglamento interior de la Superintendencia de Telecomunicaciones y a más de un año todavía no existe dicho reglamento”. La falta de capital semilla y la ausencia de la gestión de recursos es señalado también como uno de los temas en los cuáles ARESEP no ha contribuido en el nacimiento de la SUTEL.

Según Juan Manuel Campos, de la Cámara de Infocomunicación existe un poder muy absoluto del Regulador y de la Junta Directiva de ARESEP frente a SUTEL y no se le ha querido facilitar un reglamento de organización interna a SUTEL para organizar su trabajo.

2.6.4 Valoración de la SUTEL por la Cámara de Infocomunicaciones

Las críticas emitidas por el sector privado a la SUTEL en el año 2009 son muy fuertes: “SUTEL está detenida, paralizada en muchos campos y la empresa privada está esperando para calcular sus costos antes de invertir” afirmó Juan Manuel Campos, Vicepresidente de la Cámara de Infocomunicaciones a la Revista Frecuencia. Desde la Cámara se critica el carácter de los criterios de la toma de decisión en la SUTEL y es así como Campos afirmó que “las decisiones regulatorias del mercado se toman por su impacto político, y no del interés regulatorio. Es el caso del mercado móvil” afirma Campos en la misma publicación.

Según Andrés Oviedo la Viceministra de Telecomunicaciones se ha caracterizado por tener una institución a puertas abiertas y escuchar las recomendaciones del sector mientras que en la SUTEL no existe esa disposición.

⁷ Voto de la Sala Constitucional Nro. 11210-08, de las quince horas del 16 de julio del año 2008.

2.6.5 El sector privado, el ICE y la interconexión

Sin duda el punto más álgido de la relación entre el sector privado y el ICE es y será la interconexión. Juan Manuel Campos, Vicepresidente de la Cámara de infocomunicaciones señaló:

“Hoy estoy más seguro que nunca que el ICE no está preparado para competir. En los contratos de acceso de interconexión hemos visto que el ICE no está preparado. Hoy el ICE está en un estado de postración. No han hecho nada para competir. No tienen capacidad gerencial y están basados en una administración imperial y tienen a la par la competencia. Me preocupa mucho el ICE en el mediano plazo en función de que no estemos frente a un nuevo Banco Anglo por no tener la visión de ponerlo en condiciones de competencia. El ICE no es un problema aislado, es un problema de regulación general.”

Al respecto el Presidente Ejecutivo del ICE señala que el punto de interconexión es un punto muy peligroso. “En la jerarquía de las redes hay que reglamentar en qué punto jerárquico debe haber interconexión. La calidad de la interconexión está regulada en el punto en que se establezca. Hoy en día tenemos una magnífica calidad de interconexión, la gente no sabe lo que es congestión en materia de llamadas internacionales, no podemos hacer que la calidad se venga abajo por no definir bien cuál es el punto de interconexión.”

Quirós señala que el ICE necesitaba tener contabilidad de costos para asegurarse que la institución no pierda dando interconexión a otros. Para ello señala que han venido desarrollando dicha contabilidad a pesar de la resistencia institucional. “Aquí se ha obligado a tener contabilidad de costos y en un monstruo como este es muy complicado. Hay más de 80 programas con diferentes lenguajes, y no es por estupidez es creado a través de los años

para que la alta jerarquía no pueda controlar. A pura fuerza y presión se ha sacado. En unos 2 o 3 meses vamos a estar funcionando como deberíamos haber estado funcionando hace 10 años. Sin embargo, defendió la apertura institucional: “Aquí hay más alharaca que problema. La gente a veces ni viene y se queja, dicen que el ICE se opone y no han venido al ICE.”

2.6.6 La presión por la apertura desde el sector privado

La ley General de Telecomunicaciones establece en su Transitorio V que “En el plazo máximo de tres meses, contado desde la integración del Consejo de la SUTEL, el Poder Ejecutivo gestionará ante esta el inicio de los procedimientos correspondientes para el otorgamiento de las concesiones de las bandas de frecuencia de telefonía celular u otras bandas requeridas, de conformidad con los principios de esta Ley, el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones y las Políticas Sectoriales”

Basados en dicho transitorio los abogados Juan Manuel Campos, Andrés Oviedo y Fabio Masís presentaron el 3 de setiembre un recurso de amparo contra el Poder Ejecutivo donde se solicita que el “Poder Ejecutivo, dicte el acto del inicio del proceso para el otorgamiento de concesiones de banda de frecuencia de telefonía celular y con ello el Estado Costarricense cumpliría con las obligaciones del CAFTA en esta materia. Por esta vía se critica el proceso de “devolución por mutuo acuerdo” entre el ICE y el Viceministerio de Telecomunicaciones. La petitoria del amparo señala que “se declare lesiva a la Constitución Política la mora del Poder Ejecutivo de no dictar el acto de inicio del proceso para el otorgamiento de concesiones de banda de frecuencia de telefonía celular y por ende se le ordene que cumpla emitiendo dicho plazo en un plazo perentorio”. El recurso se encuentra en tramitación en la Sala Constitucional y fue acogido para estudio.

2.6.7 Viceministerio, Ministerio de la Presidencia y Casa Presidencial

La participación de casa presidencial fue clara en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones y también cobró especial importancia una vez que la SUTEL definió cuáles frecuencias se limpiaban y sugirió cuántos operadores podrían entrar al mercado.

Los distintos actores consultados coinciden, en señalar que la salida de Roberto Dobles marco una diferencia sustancial en el ejercicio de la rectoría. Esto lo reconoce la misma Viceministra Hania Vega quien señaló que siendo que el actual Ministro no está especializado en Telecomunicaciones “por ausencia de Ministro hay decisiones que se toman en el Ministerio de la Presidencia, cuando salió Roberto Dobles, las decisiones pasaron a Casa Presidencial”.

Sin embargo, aclaró que ninguna decisión se toma en Casa Presidencia aislada de la discusión del Viceministerio que es el soporte técnico en materia de telecomunicaciones en ausencia de un Ministro del tema. “El Ministro de la Presidencia por mandato de ley es el coordinador de todo el gabinete y de todas las políticas siendo telecomunicaciones uno de los pocos casos en que el Presidente de la República es el responsable directo de varias decisiones”. Para Vega “es absolutamente apropiado que la Presidencia (ministro) conozca lo que va a firmar el Presidente de la República”.

En el proceso de negociación de la devolución de frecuencias también fue público que buena parte de la negociación se dio con la participación de Casa Presidencial.

2.7 PROCESOS RELEVANTES DE LA APERTURA

2.7.1 Reglamentos emitidos

La normativa emitida como consecuencia de las Ley General de Telecomunicaciones, 8642, y la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las

Entidades Públicas de Telecomunicaciones, 8660, es basta y ha sido fuente de fuertes críticas desde todas las trincheras. No se pretende profundizar en cada norma pero se mencionan solamente las que fueron señaladas por los entrevistados con más preocupación.

Las críticas desde la Cámara de Infocomunicaciones a los Reglamentos Emitidos son fuertes. El Vicepresidente de dicha Cámara señaló a la Revista Frecuencia que “Los diputados construyeron bien la ley, pero la ejecución y la reglamentación, que le corresponden al Poder Ejecutivo, han sido las piedras en el zapato. El reglamento a la ley de telecomunicaciones revolvió dos mundos, el de la televisión y radio abierta, y el del resto de las telecomunicaciones. Se supone que se regirían con reglamentos separados, porque se conservó la Ley de Radio, pero el camino fácil, aunque incorrecto, fue reglamentar ambas leyes juntas, como si fueran una sola. Hicieron una ensalada, un arroz con mango.”

Campos indica en dicha entrevista que “desde que pusieron en consulta el reglamento de la ley, y la Cámara de Infocomunicación propuso que se reescribiera la regulación, nos dijeron en el gobierno central de Arias que este tema estaba comprometido con los Estados Unidos, y que vendría una segunda etapa para revisión, pero un año después esa revisión no se ha dado.”

Desde el Viceministerio de Telecomunicaciones se tienen críticas a los reglamentos emitidos por ARESEP sobretudo al indicar que hay ausencias de plazos en ciertos procedimientos. Según Hania Vega “el Viceministerio quiere promover una mejora del reglamento en cuanto a los plazos. El Viceministerio como rector junto con el Ministro hemos remitido por escrito las observaciones que tenemos a los reglamentos de SUTEL porque hemos considerado que hay que mejorar algunos de ellos.”

En los reglamentos que se emitieron por parte del Viceministerio, Vega afirmó que para cada uno “hicimos un cuadro comparativo donde consta

porque se aceptaron o rechazaron cada una de las observaciones que se hicieron. Este proceso no está incorporado en las normas, lo hicimos por lo delicado de la materia. Esto quizás nos ha dado un espacio de respeto con los administrados. En el caso de la ARESEP no hemos tenido esa misma relación. Andamos persiguiéndolos cuando no nos apoyan alguna tesis de la consulta para saber por qué no nos aceptan las tesis”.

2.7.2 Reglamentos por emitir

El Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones contempla entre sus objetivos, asegurar la satisfacción de las necesidades y expectativas de los consumidores, así como garantizar la portabilidad numérica. Ello está cuantificado como una de las acciones más caras del PNDT que tendrá que ser desarrollada por SUTEL. Según el PNDT esto implicará un 5.5% del total del costo del PNDT.

Según Walter Herrera de la SUTEL están manejando los primeros borradores de un reglamento de cómo debe manejarse el tema de la portabilidad. “Si bien es cierto hoy por hoy no tenemos otros operadores de telefonía, el único operador es el ICE hay operadores autorizadas para la telefonía IP pero todavía no están operando porque están a la espera del proceso. Durante ese proceso nosotros estamos sacando el reglamento para cuando ya hayan empresas que se encuentren dando tecnología IP o telefonía celular esas empresas estén obligadas a dar la portabilidad.” Herrera sostiene que la portabilidad es un derecho del usuario y que todos los operadores deben garantizarlo.

Según Herrera para el reglamento se están analizando todas las diferentes opciones, las diferentes posibilidades que existen a nivel internacional y que se han desarrollado en otros países, para ver desde el punto de vista de Costa Rica cual es el más adecuado para nosotros. “Hay diferentes modelos. La portabilidad se concreta en una base de datos, donde están concentrados los clientes entonces ahí se reorientan las llamadas a cada operador”.

Desde el punto de vista físico existen dos opciones:

- Centralizar en una empresa que maneje todas las bases de datos de todos los operadores de telefonía y esa empresa será la que se encarga de hacer las distribuciones y la portabilidad.
- Que cada una de las empresas operadoras permita el acceso a sus propias bases de datos para que así logren portar los diferentes números sin centralizarlo.

En cuanto a los costos hay diferentes modalidades:

- Paga el estado
- Paga persona que porta el número
- Paga la empresa
- Paga tanto quien recibe como quien cede el número

Para Herrera lo que pretende el reglamento de portabilidad numérica es después de hacer un análisis de esos esquemas, analizar cómo está conformada la red y cuáles son los operadores que van a entrar a Costa Rica, determinar cuál es el esquema más adecuado para brindar la portabilidad. El reglamento estaría recomendando un esquema determinado.

Por otra parte varios actores criticaron la ausencia del Reglamento Interno de la Superintendencia de Telecomunicaciones y lo señalan como una muestra de falta de independencia de la SUTEL frente a la ARESEP. Esa imposibilidad de auto regularse es visto como un escollo importante de su gestión.

2.7.3 Autorizaciones otorgadas

A la fecha hay un total de 65 autorizaciones otorgadas por la SUTEL para prestar diversos servicios de telecomunicaciones. La SUTEL es la encargada de dar las autorizaciones a los operadores de redes que no requieren uso de espectro o que utilizan una banda libre que no necesita concesión de acuerdo a plan nacional de distribución de frecuencias.

2.7.4 Canon de regulación

El canon de regulación es el pago que deben hacer los operadores a la Superintendencia de Telecomunicaciones para que ésta pueda ejercer su labor de regulación del mercado.

El financiamiento de la SUTEL generó una fuerte polémica entre el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la SUTEL. El primer semestre de 2009 SUTEL trabajó con los recursos generados por el canon aprobado antes de la Ley 8642 y que el ICE pago bajo protesta en mayo después de negarse por un tiempo a pagarlos. La legalidad del pago fue cuestionada en un principio por el ICE y fue la Contraloría General de la República quien estableció que el ICE debía pagar ¢463,9 millones a la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) en el primer semestre del año. Sobre este tema la Contraloría General de la República fijó posición en su oficio FOE-ED-0296 del 8 de mayo de 2009:

“Debe tenerse presente que de la lectura de las nuevas leyes en materia de telecomunicaciones, no se observa ninguna norma que haya suprimido, suspendido, ni condonado la obligación del pago del canon que tiene el ICE por concepto de regulación.

Cabe destacar a su vez, que la cancelación del canon es de suma importancia debido a que ésta es fuente de financiamiento del ente regulador para la prestación eficiente de sus servicios. En ese sentido, la Ley prevé el cobro de multas e intereses ante el incumplimiento oportuno de dicha obligación. Además, el atraso de al menos tres meses en el pago de las tasas y cánones establecidos en la citada Ley, por parte de los operadores y proveedores del servicio de telecomunicaciones, da lugar a la resolución del contrato de concesión y a la caducidad de la autorización, de acuerdo con los incisos 1.d) del artículo 22 y b.4 del artículo 25, respectivamente”.

En Junio la Contraloría General de la República rechazó la propuesta de canon de la Superintendencia de Telecomunicaciones. El proyecto presentado

contemplaba 2.648 millones de colones que recibiría la SUTEL en el segundo semestre del 2009, pero fue objetado por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), su subsidiaria Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA), la Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos (Coopelesca) y la firma de televisión por cable Amnet.⁸ El órgano contralor indicó en su resolución que la propuesta de SUTEL no incluye la información ni el plan anual operativo indispensable para determinar los costos de sus servicios de regulación para poder establecer los cánones.

La Contraloría indicó que más que una justificación lo que presentó la Superintendencia fue una proyección de ingresos y gastos. Además que no hay “sustento jurídico” sobre los pagos de servicios que la SUTEL haría a la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), a la que está adscrita. Asimismo la Contraloría evaluó la fórmula de pago que tendrán que hacer los operadores e indicó que “resulta incierto el cumplimiento del principio de servicio al costo” basada en los ingresos de esas compañías.

Según estimó la SUTEL, el ICE cancelaría 2.000 millones en el 2009, de un total de 3.027 millones. Este pago se concretó “bajo protesta” del ICE. Para el 2010 la estimación del canon ascendería a 4.914 millones de colones monto del cual esta institución como operador dominante cancelaría una buena parte⁹.

El ICE alegó que no debía pagar el canon de regulación porque la ARESEP perdió la competencia para regular el sector y la SUTEL aún no puede cobrar sus propios cánones. Al respecto Pedro Pablo Quirós manifestó “El costo de regulación va para arriba. El presupuesto de 2010 es muy diferente al presupuesto de 2009. La única facturación fuerte es la del ICE y el canon es cubierto por el ICE en un 98.5% ya que la facturación cuasi única

8 http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2009/junio/14/tecnologia1995076.html

9 http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2009/noviembre/29/tecnologia2161758.html

es la nuestra. Se paga bajo protesta porque hay un transitorio en la ley que dice que “al tanto se den títulos habilitantes pagase el canon”.

En concordancia con esa posición la Procuraduría General de la República en el oficio OJ-81-2009 del 26 de agosto de 2009 estableció que “Las personas que a la entrada en vigencia de la Ley de Telecomunicaciones eran titulares de una concesión del espectro electromagnético, que les facultaba para prestar determinados servicios, requieren una adecuación de su título habilitante, en los términos de los Transitorios IV y VII de la citada Ley.”

Según Quirós “nos obligaron porque la Contraloría leyó diferente el transitorio y por eso pagamos bajo protesta para luego indagar en qué se fundamenta la Contraloría y en eso estamos”. Sin embargo, también recalcó que la Contraloría disminuyó sustancialmente el monto solicitado (del canon) para el 2010. En referencia a la SUTEL señaló que “esta gente trabaja muy duro, necesita más gente, necesita más experticia, necesita plata para arrancar. Yo recomendé hace unos 5 años que ancar una apertura de mercado sin capital semilla era una manera muy única de iniciar una apertura.”

Sin embargo, la primera “disputa” que tuvo que enfrentar la SUTEL no fue con el ICE si no con la misma ARESEP que intentó consultando a la Contraloría General de la República encontrar algún resquicio legal para recibir parte del canon de regulación de la SUTEL. La Contraloría fue clara al afirmar que “no existe la posibilidad de que el canon de regulación pueda ser distribuido entre las dos entidades, siendo la intención del legislador destinar este rubro para financiar únicamente al nuevo ente regulador en materia de telecomunicaciones, por lo que la interpretación expresada en su oficio queda evidentemente vedada de acuerdo con el principio de legalidad externado en la Ley General de la Administración Pública¹⁰.”

¹⁰ Oficio FOE-ED-0237, dirigido a Fernando Herro, Regulador General por parte de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Servicios Económicos para el Desarrollo. Contraloría General de la República. 22 de abril de 2009.

2.7.5 Re-assignación del espectro

El espectro radioeléctrico es un bien escaso. La Constitución Política en su artículo 121 inciso 14 establece que no podrán salir definitivamente del dominio del Estado los servicios inalámbricos y sólo podrán ser explotados por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa.

Históricamente su concesión ha estado en manos del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Gobernación y su administración y control en la Oficina Nacional de Control de Radio, adscrita a ese Ministerio. Según declaraciones del Sr. Melvin Murillo responsable de la Oficina Nacional de Control de Radio, en un reportaje del Semanario Universidad¹¹ en el año 2003, había para entonces 7.500 frecuencias asignadas, para Amplitud Modulada 54, para Frecuencia Modulada 63 y para Televisión 68 canales.

Se recababan por el uso del espectro 3 millones de colones al año, por cuanto los montos por los derechos de las licencias oscilan entre 1.000 y 4.000 colones, según la ley vigente. Las radioemisoras en la banda de FM y televisión no pagaban, dado que la Ley de Radio es de 1954 y en esa época no existía ni la FM ni la TV, según el reportaje.

Otros problemas que se apunta en las declaraciones del Sr. Murillo, era la gran concentración de las frecuencias y por tanto de los medios de difusión, el comercio ilegal las frecuencias y que las concesiones se renovaban automáticamente con solo pagar los impuestos correspondientes. Sin embargo, esos problemas tienen solución si hay voluntad política para corregirlos, por ejemplo en el Foro “*El Futuro de la Radiodifusión en Costa Rica*”: Necesidad de un nuevo marco regu-

¹¹ Pomareda, Fabiola y Ramírez, Eduardo, *Semanario Universidad*, mayo 2003. http://www.semanario.ucr.ac.cr/ediciones-antiguas/ediciones2003/M5Mayo_2003/1524_MAY09/pais.html

latorio¹², el Lic. Iván Salas Leitón manifestó que: “El Estado lo que tiene que respetar los actuales concesionarios es lo que ya les otorgó, pero bien puede establecer reglas nuevas a partir de un determinado tiempo, y que este tiempo sea razonable, para entonces entrar a normar este bien, como en derecho corresponde...”.

La Ley No. 8642, Ley general de Telecomunicaciones vino a ordenar en mucho la asignación, administración y el control del espectro. A partir de entonces son responsabilidad del Poder Ejecutivo las concesiones, a través del Ministerio de Energía Ambiente y Telecomunicaciones, MINAET y del Ente Regulador, SUTEL, la administración y el control.

El inciso 14 del artículo 4 de esa Ley establece que el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias designa las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico según su uso, tomando en consideración las recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL). Su dictado corresponde al Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, en conjunto con el Presidente de la República.

Como parte de sus funciones, la SUTEL hace su primer Informe el 15 de mayo del 2009, sobre el estado de la asignación del espectro a esa fecha indicando que:

“Se recibieron un total de 1030 informes de concesionarios para un total de 4356 frecuencias(...) de las 3171 frecuencias (en la banda no comercial o servicios privados), 2553 se reportaron con documentos vencidos y 775 sin ningún documento oficial de respaldo([...]) La situación en las frecuencias comerciales, correspondientes a la radiodifusión sonora y televisiva presentan una situación similar ya que de las 526 frecuencias, no cuentan con documentos o los presentan vencidos un total de 253, lo que representa

más de un 48% del total. Es importante hacer notar que se presentan inconsistencias entre las concesiones otorgadas para las frecuencias principales y los enlaces, las cuales difieren en tipo (para el uso de la misma) y su respectivo plazo. Esto es un reflejo de las debilidades de control, gestión y registro que aqueja la administración del espectro radioeléctrico...”¹³.

Dicho Informe señala además que se:

“Evidencia una clara concentración del espectro comercial para servicios de telecomunicaciones móviles asignado al operador incúmbete (más de un 78% de la totalidad del ancho de banda disponible), situación que evidencia un uso ineficiente del espectro comercial por parte del operador incúmbete que además limita notablemente el ingreso de nuevos operadores en un contexto de apertura del mercado”.

Recomienda re-asignar solamente el ancho de banda necesario al operador incúmbete para garantizar la entrada de nuevos competidores y asegurar un uso eficiente del espectro radioeléctrico.

Tanto el reportaje del Semanario Universidad como el Informe de la SUTEL demuestran que, por una parte, la concesión, la administración y el control de ese valioso recurso ha sido descuidado y casi abandonado por los gobiernos. El control técnico sobre todo ha sido casi inexistente. Y principalmente en lo que respecta a los medios, no puede obviarse el hecho de que ellos han ejercido su poder para mantener el statu quo, de tal forma que ningún intento anterior ha podido modificar o actualizar la Ley de Radio.

Por otra parte en el Tratado de Libre Comercio una de las “cartas paralelas” estableció el siguiente compromiso:

“Costa Rica deberá, como mínimo, asegurar que habrá suficientes frecuencias comercialmente re-

¹² *Universidad de Costa Rica, 12 de junio del 2009. A este Foro se invitó a Canara y al Ministerio Rector, MINAET, ambos declinaron la invitación a informar y debatir sobre el tema.*

¹³ *Informe técnico sobre el uso y asignación del espectro radioeléctrico en Costa Rica, SUTEL, mayo 15, 2009, páginas 13 a 17.*

levantes disponibles en el espectro nacional para satisfacer los compromisos de acceso al mercado incluidos en la sección III.2 del Anexo 13. De acuerdo con las normas recomendadas por CITELE y UIT, las frecuencias comercialmente relevantes para el suministro de servicios inalámbricos móviles comerciales se entiende que incluyen los siguientes rangos: 800 – 900 MHz y 1700 – 1999 Mhz”.

La Ley No. 8642 en el Artículo 12 establece que:

“Las concesiones de frecuencias para la operación y explotación de redes públicas de telecomunicaciones, serán otorgadas por el Poder Ejecutivo por medio del procedimiento de concurso público, de conformidad con la Ley de contratación administrativa y su reglamento. La SUTEL instruirá el procedimiento, previa realización de los estudios necesarios, para determinar la necesidad y factibilidad del otorgamiento de las concesiones, de conformidad con el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones y las políticas sectoriales”.

Es así que el Poder Ejecutivo a través del MINAET se ha comprometido con el otorgamiento de tres concesiones adicionales para servicios móviles, en un proceso que esperaba terminar para principios del año 2010, pero que ya sufre algunos atrasos, por lo que no se prevé que finalice antes del 2011.

2.7.6 Limpieza del espectro radioeléctrico

En relación con el espectro necesario para la apertura, el Viceministerio entró en un proceso de negociación con el ICE sobre las bandas del espectro que serían liberadas, al final del cual se llegó a un “Acuerdo mutuo”. Este acuerdo permitió al Presidente de la República firmar el Decreto No. 35646-MP-MINAET, que ordena a la SUTEL instruir y al Viceministerio de Telecomunicaciones vigilar el proceso concursal. El Decreto indica las bandas de frecuencias que se deben sacar a licitación, se contemplan las políticas, las referencias al Plan Nacional de Telecomunicaciones y la reduc-

ción de la brecha digital que se debe considerar en ese proceso¹⁴.

La Viceministra no descarta en un futuro la liberalización de las frecuencias 700 MHz y 900 MHz que depende de la migración del país a la televisión digital. Estas frecuencias son consideradas ideales para servicios de 4G, que requieren mayor ancho de banda para transmisión de datos. También estas frecuencias reducirían la cantidad de radio bases y equipos necesarios para este tipo de redes disminuyendo los montos de inversión y los costos¹⁵.

Sobre estos aspectos el Ing. Gerardo Fumero opina que “Un Acuerdo mutuo suscrito entre el señor Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones y el Presidente Ejecutivo del ICE le permitió al Poder Ejecutivo disponer del espectro necesario para sacar a concurso 208.6 MHz., espectro que estaba asignado al ICE en su totalidad. Sin embargo, dicho espectro le fue conferido al ICE amparo de la Ley No. 3226 que en su Artículo 1 establece que para “el establecimiento... de los servicios... tendrá de pleno derecho la concesión correspondiente por tiempo indefinido”. Por tanto, para Fumero ese Acuerdo es ilegal, dado que no puede el ICE entregar un bien patrimonial al amparo de un acuerdo que le fue conferido al amparo de una Ley que además había ratificado tales derechos en el Transitorio III de la Ley No. 8642.

Menciona además que “la misma Procuraduría General de la República se manifestó en esos mismos términos, según Oficio No. OJ-076-2009 del 12/09/2009, en el cual ratifica que “Es por ello que las concesiones otorgadas al ICE y a RACSA con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley General de Telecomunicaciones continuarán rigiéndose por lo establecido en las leyes en que se fundan. De esa forma, el ICE mantendrá sus concesiones por tiempo indefinido; en el fondo por el

14 http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2009/diciembre/13/tecnologia2188873.html

15 http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2009/diciembre/13/tecnologia2189346.html

Cuadro 2.6 Acuerdo mutuo entre Poder Ejecutivo y el ICE para la extinción parcial de concesiones para el uso del espectro radioeléctrico		
Bandas de frecuencias a ser extinguidas	Entrega al Poder Ejecutivo	Ancho de banda Mhz
843.7 a 849 MHz	Hasta el 30 de enero del 2010	5.3
888.7 a 902 MHz	Hasta el 30 de enero del 2010	13.3
1730 a 1755 MHz	A mas tardar el 30 de diciembre 2009	25.0
1825 a 1850 MHz	A mas tardar el 30 de diciembre 2009	25.0
1755 a 1785 MHz	De inmediato	30.0
1850 a 1880 MHz	De inmediato	30.0
1940-1980 MHz	De inmediato	40.0
2130-2170 MHz	De inmediato	40.0

Fuente: acuerdo mutuo suscrito entre el Poder Ejecutivo y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) para la extinción parcial de concesiones para el uso del espectro radioeléctrico otorgadas al ice
[Http://www.Telecom.Gó.Cr/index.Php/en-contacto-con-el-usuario/documentos/doc_download/73-acuerdo-mutuo-entre-el-poder-ejecutivo-y-el-ice](http://www.Telecom.Gó.Cr/index.Php/en-contacto-con-el-usuario/documentos/doc_download/73-acuerdo-mutuo-entre-el-poder-ejecutivo-y-el-ice)

plazo legal del Instituto. En el caso de RACSA las concesiones se mantienen por su plazo legal que ahora es de noventa y nueve años”.

Agrega Fumero que “El Acuerdo sería aun más grave e ilegal si como se mencionó en alguna oportunidad, considerara además de la devolución de ese espectro, la readecuación del espectro que permanezca en el ICE”. Finalmente anota que “Todo este proceso de instrucción de la apertura relacionado con el proceso para el otorgamiento de esas bandas es ilegal, por cuanto la Ley No. 8642 estableció que debe ser aprobado por el Consejo Sectorial de Telecomunicaciones, según los Artículos 20, 21, 22 y el Transitorio IV, y a la fecha ni siquiera se ha conformado ese Consejo. Aunque el Reglamento a esa Ley pretendió enmendar un aparente error en relación con ese Consejo, al definir que ese Consejo es el de la Superintendencia de Telecomunicaciones”.

El Acuerdo Mutuo firmado el 18 de diciembre de 2009 dio paso a consolidar el proceso de apertura y los concursos para concesionar el espectro radioeléctrico de bandas celulares.

2.7.7 Concurso de concesión del espectro radioeléctrico para bandas celulares

La Ley General de Telecomunicaciones, Ley No. 8642 establece en su artículo 12 que “las concesiones de frecuencias para la operación y explotación de redes públicas de telecomunicaciones, serán otorgadas por el Poder Ejecutivo por medio del procedimiento de concurso público, de conformidad con la Ley de contratación administrativa y su reglamento.”

El Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones menciona que la experiencia internacional se divide entre los que apuestan por un modelo de subasta pecuniaria (Auction), y aquellos que prefieren la evaluación comparada, según criterios apegados a las metas y necesidades del Sector Telecomunicaciones. También señala que “si bien en el caso costarricense la legislación no establece la obligación de optar por un modelo específico de concurso, este deberá escogerse de tal forma que permita cumplir, efectivamente, con los principios y objetivos que guían la normativa en telecomunicaciones.”

Si bien entre las entrevistas realizadas hay un entendimiento que el proceso será más cercano al esquema de subasta la Viceministra de Telecomunicaciones señaló que hay varios elementos de la ley, originados por la discusión parlamentaria, que establecen que no puede ser un método de subasta pura que sería simplemente ir por quien da más por MHz de espectro radioeléctrico. “Los legisladores establecieron temas sociales, ambientales y de tarifas que nos orientan más bien a un concurso mixto y que incorporamos en el borrador de instrucción que firma el Presidente de la República”.

En declaraciones dadas por George Miley en diciembre se estableció que el proceso del concurso puede durar entre cuatro y seis meses. La Viceministra señaló que el proceso de licitación se dividirá en tres fases, que durarán un total de cuatro meses. En caso de que se presente una apelación de uno de los concursantes se estima que la concesión estaría definitivamente en junio de 2010. El proceso de concurso público se dividirá en tres fases que consisten en una precalificación, reconocimiento y análisis de los operadores que cumplen con el cartel y, por último, la subasta y adjudicación. Finalmente SUTEL emite una recomendación al Poder Ejecutivo quien es finalmente quien puede otorgar la concesión. Los detalles del marco normativo del proceso pueden ser consultados en el documento “Proceso de Concurso Público para la Adjudicación de Concesiones del Servicio de Telefonía Móvil”¹⁶.

Los montos que se podrían cobrar a los operadores móviles por el uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico aún están en estudio. Las cifras variaron durante el 2009. Según la Viceministra “los operadores este año (2009) están apostando más. Después de Panamá en los concursos de Honduras y Estados Unidos los ingresos por concesión del espectro se duplicaron.” Para Vega establecer “el costo de Mhz espectro es una responsabilidad de la SUTEL”. Se prevé que sean tres las empre-

sas que concursarán por las tres frecuencias móviles por lo que personas críticas del proceso como el Ingeniero Gerardo Fumero señalan que el que se adjudiquen tres concesiones en un solo proceso reducirá los ingresos que se perciban sobre las mismas al eliminar la competencia sobre cada banda. El mismo gobierno había contratado en el 2006, a través del Banco Mundial, a una empresa canadiense, Sepúlveda Consulting, en cuyo Informe manifestó: “Nuestra recomendación principal es de otorgar una licencia a un solo operador nuevo en el Corto Plazo. Además del análisis arriba mencionado, esta recomendación refleja la incertidumbre actual sobre el impacto de la liberalización en el mercado y nuestra inclinación hacia mitigar el riesgo en la toma de decisiones por parte del gobierno de Costa Rica a través de un proceso de apertura gradual, acorde con los compromisos de Costa Rica al CAFTA”¹⁷.

A finales de 2009 la SUTEL aún no había presentado los carteles de licitación para telefonía móvil existiendo varios cuestionamientos legales al proceso pendientes de resolución.

2.8 CONSIDERACIONES FINALES

El proceso de apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica ha generado históricamente posiciones muy encontradas y ha sido fuente de polarización social. La discusión sobre los impactos en la calidad y accesibilidad de los servicios bajo principios de solidaridad y universalidad seguirá en el debate político del país por muchos años. La implementación del proceso de apertura será una discusión permanente en Costa Rica.

La forma apresurada en que se legisló para la apertura de las telecomunicaciones devino en errores de concepción y de concordancia en la normativa tanto a nivel de leyes como de reglamentos que hoy en día tendrán repercusiones en el proceso de

¹⁶ <http://www.aresep.go.cr/docs/Informe%20del%20Sector%20de%20Telecomunicaciones.pdf>

¹⁷ Sepúlveda, Eduardo. *Informe de Análisis de Mercado y Estrategia de Apertura, preparado dentro del proyecto “Costa Rica Competition Policy”, Contrato del Banco Mundial No. 7138437, 10 de noviembre del 2006, página 19.*

apertura. Esos errores legislativos y ejecutivos deben corregirse para evitar consolidar procesos que podrían en su momento tener impactos millonarios para los usuarios de los servicios y para el Estado.

Las complejas relaciones entre el ente rector, el regulador y los operadores surgen en parte de estos errores de concepción en la legislación. La ausencia de gradualidad del proceso de apertura conduce sin duda alguna a la improvisación y aprendizajes que se dan a costa de la prueba y el error. Estos errores tendrán impacto directo en los usuarios o consumidores así como en el erario público.

Los costos crecientes en materia de regulación se trasladarán inevitablemente a los usuarios o consumidores. Por un lado no puede existir un proceso de apertura sin un ente regulador fuerte. Sin embargo, la compleja relación entre ARESEP y SUTEL debe resolverse con urgencia. Los niveles de dependencia orgánica provocan complejas tensiones entre ambos que sin duda afectan el proceso de apertura. Estas tensiones no deberían incidir en crecientes costos de regulación.

El Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones es un intento interesante de incorporar los principios de solidaridad y universalidad en las telecomunicaciones en un proceso que tiende a que el mercado tenga la primacía al establecer las reglas del juego en un sector donde no se goza más de servicios públicos si no que se tiene servicios disponibles al público que pueda adquirirlos. El balance que se logre hacer entre lógicas tan distintas es complejo. No existen ejemplos claros de procesos similares ya que en otras latitudes el

proceso se orientó a una privatización paulatina o inmediata pero no a mantener un operador estatal dominante. El reto es para toda la sociedad costarricense pero en especial para los actores involucrados en el proceso de apertura.

En el PNDT será sujeto de revisiones y evaluaciones en su implementación pero debería permitirse también revisar algunos aspectos desde su misma concepción. Es importante hacer notar que el tema de la educación en usos estratégicos de las TIC debe profundizarse tanto en su concepción como en su implementación. El Ministerio de Educación y otros centros de enseñanza técnica y universitaria deben incorporar en sus planes curriculares esta formación y hacerla transversal en los distintos programas y carreras que imparten. Por otra parte la globalización obliga a universalizar la comunicación y eso pasa por la prestación de los servicios en otros idiomas, sobretodo de aquellos a los cuales deseáramos orientar nuestros servicios y la promoción del país. La promoción desde el Estado de la generación de contenidos en otros idiomas le daría gran valor agregado a Costa Rica. Promover que Costa Rica se convierta más decididamente en un productor de contenidos en varios idiomas y no un mero consumidor de Internet es otro de los retos que deben ser revisados cuando se analicen las modificaciones al PNDT.

La evaluación y seguimiento del PNDT por parte de los actores involucrados y la apertura que exista desde la Rectoría a revisar y revalidar el PNDT políticamente puede permitir interesantes acuerdos nacionales en un tema que ha sido fuente históricamente de fuerte polarización en Costa Rica.