

APERTURA DE LAS TELECOMUNICACIONES

5 AÑOS DE AVANCES Y DESAFÍOS

Eduardo Trejos Lalli

CAPÍTULO

2

El presente capítulo tiene como objetivos en su primer apartado, brindar un listado que abarque los principales acontecimientos que se vinculan con la apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica en el periodo que comprende desde el inicio de las operaciones de Millicom hasta finales de febrero del 2013. Con esto se espera colaborar con futuras investigaciones en la rápida ubicación de los hechos que marcaron la apertura.

El segundo apartado se refiere a uno de los más importantes factores de la apertura y se relaciona con la obligación legal de que se desarrollen proyectos dirigidos a disminuir la brecha digital, así como promover la solidaridad y universalidad de los servicios de telecomunicaciones. El Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel), que en este momento cuenta con aproximadamente 190 millones de dólares, no ha podido ejecutar obras que cumplan los objetivos previstos en la ley. Se señalan observaciones importantes que realiza la Contraloría General de la República (CGR) al contrato de fideicomiso que suscribe la Sutel con el Banco Nacional; se anexa un cuadro con los poblados incluidos en el orden de priorización del Plan de Proyectos y Programas (PPP) así como los productos que se espera sean entregados en el primer proyecto que esta siendo promovido en Siquirres por un monto aproximado de 430, 000 dólares⁷⁰.

En la tercera parte se aborda al Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) 2009-2014, que ha sido reiteradamente analizado por el Prosic. Se señalan las principales demoras, la mayoría en el eje social, al no poder ejecutarse los recursos del Fonatel.

⁷⁰ El 3 de marzo del 2013: Ninguna empresa ofertó para el primer proyecto de Fonatel.

El viceministerio de telecomunicaciones, ahora en el Micitt, se encuentra en un proceso de posibles modificaciones que están siendo evaluadas y que se estima estén a mediados de marzo del 2013.

En este capítulo se publican las principales propuestas de modificación que serán un insumo fundamental para la elaboración del nuevo plan, que tendrá que ser construido este año con lo aprendido de las falencias del anterior, sin perder los objetivos de promover eficiencia, eficacia, calidad y mejor precio en los servicios, la correcta rendición de cuentas, así como la disminución de la brecha digital entre la ciudadanía.

2.1 PROCESO DE LA APERTURA DE LAS TELECOMUNICACIONES EN COSTA RICA

2.1.1 Antecedentes a la apertura

La apertura del sector de las telecomunicaciones se remonta al ingreso de Millicom a Costa Rica, durante la primera administración de Oscar Arias, cuando inició sus operaciones para brindar telefonía celular gracias a un decreto ejecutivo. Sin embargo, dicha empresa tuvo que cerrar sus operaciones al declararse inconstitucional dicho decreto y establecer como ilegal la explotación privada del servicio de telecomunicaciones inalámbricas. Tras una serie de intentos de conciliación por parte de los representantes de la empresa y el Gobierno de la República, el 10 de mayo en 1995 el ICE desconectó las terminales que le daban servicio a Millicom al ser rechazado, por la Contraloría General de la República (CGR), el contrato que había sido propuesto por el Gobierno y donde Racs debía arrendar la operación de Millicom.

Sin embargo, en las observaciones de la CGR se manifestaba que la redacción del contrato era confusa. Los principales elementos que se señalaron en ese momento fueron la confusión entre la figura de arrendamiento, coadministración o alianza estratégica. Esa fue la principal de las 18 objeciones hechas por la Contraloría General de la República al proyecto de contrato entre Racsa y Millicom. Para el entonces contralor Samuel Hidalgo “solo es posible avalar un contrato de arrendamiento químicamente puro donde la transnacional no participe de la administración del servicio. Pero eso no es así en el documento redactado por ambas firmas. Por ejemplo, el contrato establece que Radiográfica está obligada a adquirir todos los equipos que Millicom decida comprar. Esto crea el fenómeno de que Racsa, desde un principio no sabe que va a tener que adquirir al final del contrato”⁷¹. Durante ese periodo se revelaron presiones por parte de la empresa y del gobierno de EEUU, entre las cuales se mencionó la posibilidad de sanciones que finalmente no se concretaron.

Otro elemento clave en los intentos de apertura fueron los proyectos conocidos como el “combo del ICE”, tres

expedientes que se fueron gestando desde el gobierno de José María Figueres (1994-1998) dentro del marco del Pacto Figueres-Calderón, que se transformaron durante el proceso de concertación nacional del gobierno de Rodríguez Echeverría.

En la Asamblea Legislativa una comisión especial unificó los textos bajo el expediente 13 873 denominado “Ley para el mejoramiento de los servicios de electricidad y telecomunicaciones y de la participación del Estado”. Finalmente la ley fue aprobada por una sólida mayoría calificada de 45 votos contra 10 y pretendía abrir diversos servicios en telecomunicaciones y electricidad al sector privado. Después de un proceso de movilización de actores sociales encabezados por las organizaciones sindicales del ICE, se frenó la aprobación del segundo debate de dicho proyecto y, posteriormente, la Sala IV encontró problemas en el procedimiento de trámite para su aprobación.

2.1.2 Principales acontecimientos de la apertura ⁷²

Cuadro 2.1
Principales Acontecimientos de la Apertura

Fecha	Evento
4 diciembre 1987	Millicom inicia operaciones en telefonía móvil gracias a un decreto ejecutivo
17 Octubre 1993	Fallo de Sal IV declaró ilegal la explotación privada del servicio móvil sin previa autorización legislativa
10 mayo 1995	Acatando resoluciones previas el ICE desconecta las frecuencias utilizadas por Millicom
20 de febrero 1996	Millicom presenta demanda contra Gobierno de Costa Rica y el ICE
1 Octubre 1996	Gobierno presenta tres proyectos de ley para transformar al ICE y sus servicios
28 de febrero 1998	Corte de EEUU desestima demanda de Millicom contra Costa Rica
19 Agosto 1998	En proceso de concertación nacional el Gobierno propone la apertura de los servicios telefónicos
20 marzo 2000	Se aprueba en primer debate el proyecto que abre a la competencia los servicios ofrecidos por el ICE
24 marzo 2000	Manifestación contra el proyecto aprobado, hay disturbios y bloqueos en varias partes del país
5 abril 2000	Tras varios días de conflicto se llega a un acuerdo entre las partes para detener el segundo debate del proyecto denominado “Combo ICE”

71 La Nación, 10 mayo 1995 “Millicom fuera del aire”.

72 <http://www.nacion.com/search>, www.diarioextra.com, www.financierocr.com, www.semanario.ucr.ac.cr, www.larepublica.net, www.revistasumma.com.

Continuación del Cuadro 2.1

24 abril 2000	Sala Constitucional declara improcedente el trámite en primer debate del proyecto de ley
3 octubre 2002	El Gobierno de Estados Unidos notifica formalmente al Congreso su intención de iniciar negociaciones para la suscripción del TLC con los cinco países centroamericanos
8 enero 2003	Inicia el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio entre EEUU y Centroamérica, Costa Rica manifiesta que no incluirá telecomunicaciones
5 abril 2003	En la tercera ronda de negociaciones la delegación norteamericana solicita la apertura de las telecomunicaciones en el acuerdo comercial
17 diciembre 2003	Firman TLC con EE UU cuatro países centroamericanos, Costa Rica manifiesta no haber concluido la negociación de manera satisfactoria
25 enero 2004	Costa Rica firma el TLC y se inicia el proceso de ratificación
8 setiembre 2004	Renuncia equipo de Costa Rica que negoció el TLC con EEUU
25 setiembre 2004	Presidente Pacheco condiciona envío de TLC a la Asamblea Legislativa
17 diciembre 2004	Ratifica el Salvador
3 Marzo 2005	Ratifica Honduras
10 Marzo 2005	Ratifica Guatemala
26 abril 2005	Presidente Pacheco nombra Comisión de Notables para analizar el TLC
30 junio 2005	Ratifica el senado de los Estados Unidos
18 julio 2005	Presidente instala Comisión de Notables
9 agosto 2005	Marcha a favor del TLC
16 setiembre 2005	Comisión de Notables entrega informe
26 setiembre 2005	Paro general en el ICE
10 octubre 2005	Ratifica Nicaragua
18 octubre 2005	Poder Ejecutivo envía modificación a proyecto para fortalecer al ICE.
21 octubre 2005	Presidente Pacheco envía TLC al Congreso
17 noviembre 2005	Marcha contra el TLC
21 febrero 2006	Se estancan negociaciones para Ley del ICE
13 marzo 2006	Presidente electo Oscar Arias manifiesta que es más fácil cambiar los 10 mandamientos que el TLC con EEUU
28 marzo 2006	EEUU ratifica imposibilidad de renegociar TLC
4 abril 2006	Autoridades del ICE no avalan proyecto del Ejecutivo sobre modernización
6 abril 2006	Inician comparecencias sobre TLC en la Comisión de Asuntos Internacionales
25 abril 2006	Abel Pacheco manifiesta que “Sin TLC nos morimos de hambre”
30 Setiembre 2006	Finalizan audiencias en la Comisión de Internacionales
4 Octubre 2006	Poder Ejecutivo envía dos nuevos proyectos sobre el ICE
23 octubre 2006	Marcha pacífica contra TLC
12 diciembre 2006	Comisión de Asuntos Internacionales dictaminó afirmativamente el TLC con EEUU
26 febrero 2007	Marcha nacional contra el TLC

Continuación del Cuadro 2.1

17 abril 2007	Poder Ejecutivo convoca a referéndum para votar por TLC
3 julio 2007	Sala IV resuelve que el TLC no viola la Constitución Política
13 julio 2007	Tribunal Supremo de Elecciones convoca referéndum para 7 de octubre
4 octubre 2007	Encuesta Unimer dice que el No al TLC ganaría con 55 % contra el Si con 43%
7 octubre 2007	En referéndum se aprueba el TLC 51% a 48%
14 noviembre 2007	Asamblea aprueba “vía rápida” para ley de modernización del ICE
21 noviembre 2007	Presidente Oscar Arias firma TLC y es Ley de la República
17 Enero 2008	Se inicia el envío de la agenda de implementación, que incluye 13 proyectos necesarios para operativizar el TLC
13 febrero 2008	Se aprueba en primer debate Ley general de telecomunicaciones
26 febrero 2008	Se otorga prórroga de 7 meses para aprobar agenda de implementación
15 mayo 2008	Se aprueba Ley de Apertura en telecomunicaciones
29 julio 2008	Aprobada Ley para el Fortalecimiento del ICE
30 Setiembre 2008	Otorgan a Costa Rica 3 meses más para finalizar agenda de implementación
11 noviembre 2008	Último proyecto de la agenda de implementación es aprobado
11 diciembre 2008	Gobierno anuncia el 15 de mayo del 2009 como fecha para concurso de las líneas celulares y abril para Internet
23 diciembre 2008	Bush firma proclama que avala normativa de Costa Rica para implementar TLC
1 enero del 2009	Entra a regir el TLC para Costa Rica
31 marzo 2009	Sutel fija aporte del 1.5 % a ingresos de los operadores
26 abril 2009	ICE interpone acciones legales para aclarar temas de apertura
3 mayo del 2009	Poder Ejecutivo solicita a la Sutel rangos de frecuencias para apertura del servicio móvil
11 junio 2009	Gobierno determina que serán tres bandas de frecuencias las que se ofrecerán a las empresas interesadas en telefonía móvil
17 junio 2009	Se le solicita al ICE la devolución de frecuencias
22 junio 2009	Sutel da vía libre a seis proveedores de Internet y telefonía IP
16 agosto 2009	RACSA en crisis para dar servicios al no tener red propia
1 setiembre 2009	Sutel advierte atraso en apertura al no definirse las frecuencias
11 octubre 2009	32 empresas son autorizadas para brindar servicio de Internet, telefonía IP y redes empresariales
18 diciembre 2009	MINAE y el ICE suscriben acuerdo de devolución de frecuencias
18 enero 2010	Sutel plantea requisitos para operadores móviles
12 mayo 2010	Disputa de varios meses entre Aresep y Sutel demora apertura de telecomunicaciones
14 mayo 2010	Avanza proyecto de traslado de telecomunicaciones al Micitt
14 julio 2010	ICE suscribe contratos de oferta de interconexión por referencia con tres operadores
13 agosto 2010	ICE objeta tarifas de interconexión dadas por Sutel
23 setiembre 2010	Varias empresas interesadas objetan cartel para apertura de servicio celular
14 diciembre 2010	Solo dos empresas buscan bandas de frecuencias para servicio celular

Continuación del Cuadro 2.1

19 enero del 2011	Presidenta Chinchilla firma decreto ejecutivo para otorgar frecuencias a Claro y Telefónica
5 mayo 2011	Sutel autoriza enlaces de microondas que necesitan Claro y Movistar
6 agosto 2011	Sutel elige al Banco Nacional como administrador de Fonatel
1 octubre 2011	109 empresas tienen aval para ofrecer diversos servicios en comunicaciones
19 octubre 2011	Sutel revisa tarifas de telefonía celular e Internet
25 octubre 2011	Sutel prevé un año adicional para portabilidad numérica
7 noviembre 2011	Claro y Movistar inician operaciones en Costa Rica
22 noviembre 2011	Sala IV ordena la instalación de torres en municipios
13 febrero 2012	Telecomunicaciones representó ¼ de la inversión del 2011
23 febrero 2012	Contraloría refrenda fideicomiso entre Banco Nacional y Sutel
17 enero 2012	Apertura en telecomunicaciones atrae 385 millones de US\$ en inversión extranjera
30 abril 2012	Telecomunicaciones pasará del Minae al Micitt
9 julio 2012	Director de Sutel manifiesta que proyectos del Fonatel están atrasadísimos
9 setiembre 2012	Sutel publica cartel para contratar empresa encargada de portabilidad numérica
13 setiembre 2012	Sutel rechaza petición del ICE de retrasar la portabilidad numérica y mantiene febrero 2013 para aplicarla
19 setiembre 2012	Ante empresarios, el Gobierno presiona a la Sutel por la ejecución de fondos del Fonatel
5 noviembre 2012	Técnicos del ICE protestan por resoluciones de la Sutel
6 noviembre 2012	La Sutel echó para atrás con la condición impuesta al ICE de devolver frecuencias a cambio de autorizarle la adquisición de la empresa Cable Visión
18 diciembre 2012	Sutel abre primer concurso para zona de Limón con recursos del Fonatel
14 febrero 2013	ICE advierte sobre serios problemas financieros
19 febrero 2013	ICE objeta mecanismo que limita la posibilidad del cliente de suspender la portabilidad numérica
3 marzo 2013	Ninguna empresa ofertó para el primer proyecto de Fonatel
5 abril 2013	Presidenta Chinchilla firma decreto para promover la ejecución de recursos de Fonatel para conectividad de escuelas y colegios

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recopilados durante la investigación. Prosic 2012.

2.1.3 Las telecomunicaciones dentro del tratado de libre comercio EEUU-CA-RD

En abril del 2003, durante la tercera ronda de negociaciones efectuada en El Salvador, el equipo negociador de los Estados Unidos presentó la propuesta de la apertura del mercado de telecomunicaciones para los cinco países centroamericanos. El plan original contemplaba que el servicio se diera mediante la modalidad de conexión de las empresas privadas a las redes nacionales.

Inicialmente la administración del entonces Presidente Abel Pacheco rechazó que ese fuera uno de los puntos de negociación, sin embargo meses después se admitió que se daba la apertura en tres modalidades de servicios de comunicaciones y se estableció el anexo al capítulo 13, que vinculaba las obligaciones específicas para Costa Rica.

Tras una serie de reuniones de último momento, los cuatro países centroamericanos deciden firmar el tratado en diciembre del 2003. Costa Rica decide posponer la firma en procura de mejorar la negociación en materia

de textiles, azúcar y los plazos para el fortalecimiento del ICE. El 25 de enero del 2004 firma el representante de Costa Rica dicho acuerdo, iniciando así el proceso interno de ratificación.

Los principales aspectos del anexo al capítulo 13

A continuación presentamos la síntesis de lo acordado en el apartado sobre telecomunicaciones, que era específico para Costa Rica, según lo refleja la Organización de Estados Americanos (OEA), depositaria del Tratado, que se resume: Costa Rica se comprometió a promulgar un nuevo marco jurídico para fortalecer al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) a más tardar el 31 de diciembre, 2004.

Consolidación de nivel de acceso al mercado: Costa Rica permitirá a los proveedores de servicios de otros países miembros del TLC EEUU-CA suministrar servicios de telecomunicaciones en términos y condiciones no menos favorables que aquellas establecidas u otorgadas de conformidad con su legislación vigente al 27 de enero del 2003.

Apertura gradual y selectiva de ciertos servicios de telecomunicaciones: Costa Rica se comprometió a permitir, sobre una base no discriminatoria, a los proveedores de servicios de telecomunicaciones de otros países miembros del TLC EEUU-CA, competir efectivamente para suministrar directamente al cliente, a través de la tecnología de su escogencia, servicios de telecomunicaciones en su territorio tales como:

- Servicios de redes privadas, a más tardar el 1 de enero del 2006;
- Servicios de Internet, a más tardar el 1 de enero del 2006; y
- Servicios inalámbricos móviles, a más tardar el 1 de enero del 2007. Esta disposición también aplicará a cualquier otro servicio de telecomunicaciones que Costa Rica decida permitir en el futuro.

Principios Regulatorios: Costa Rica se comprometió a poner en vigencia un nuevo marco regulatorio para los servicios de telecomunicaciones a partir del 1 de enero, 2006, que será conforme, aunque no limitado, a las siguientes disposiciones:

Servicio universal: el compromiso que adquiere Costa Rica en cuanto a servicio universal difiere del Artículo 13.8 del TLC EEUU-CA. Costa Rica explícitamente reconoce su derecho a definir el tipo de obligaciones de servicio universal que desea mantener. Costa Rica, así como otros miembros del TLC EEUU-CA se comprometen a que la administración del servicio universal sea transparente, no discriminatoria, con neutralidad en la competencia y que no sea más gravosa de lo necesario para el tipo de servicio universal definido.

Independencia de la autoridad regulatoria: de acuerdo con el Artículo 13.7, Costa Rica se compromete a establecer o mantener una autoridad regulatoria para los servicios de telecomunicaciones y a asegurar que sus decisiones y procedimientos sean imparciales con respecto a todos los participantes en el mercado. Para garantizar la independencia del regulador, Costa Rica usa un lenguaje más general que el utilizado en el Artículo 13.7. En particular, Costa Rica impone como único requisito que la autoridad competente sea independiente de todo proveedor de servicios de telecomunicaciones y que no tenga que responder ante ellos. Mientras, el Artículo 13.7 estipula que las Partes garantizarán que la autoridad regulatoria no tendrá ningún interés financiero ni asumirá ninguna función operativa en ninguna de las empresas proveedoras y que cualquier interés financiero que mantenga en un proveedor de servicios públicos de telecomunicaciones no influirá en las decisiones y procedimientos de su ente regulador de telecomunicaciones. Tampoco contempla ningún compromiso para eliminar el trato discriminatorio en favor de los proveedores gubernamentales de servicios públicos de telecomunicaciones ni para intentar asegurar que la entidad regulatoria cuenta con los fondos suficientes para llevar a cabo sus funciones. En concordancia con el Artículo 13.11 (Cumplimiento), se compromete a autorizar que su órgano regulador de telecomunicaciones imponga sanciones efectivas para hacer cumplir las medidas internas estipuladas en el Anexo.

Transparencia: Compromiso de poner a disposición del público los procedimientos aplicables a la interconexión con un proveedor importante y sus acuerdos de interconexión u ofertas de interconexión de referencia.

También pondrá a disposición del público toda la información relativa a la concesión y autorización de licencias y los procedimientos requeridos a proveedores de servicios de telecomunicaciones, los términos y condiciones para todas las licencias o autorizaciones emitidas.

Asignación y uso de recursos escasos: se compromete a administrar los procedimientos para que la asignación y utilización de recursos escasos, incluyendo frecuencias, números y los derechos de vía, sean administrados de manera objetiva, oportuna, transparente y no discriminatoria, por una autoridad nacional competente. A diferencia de los demás miembros del TLC EEUU-CA, Costa Rica no se compromete a hacer del dominio público el estado actual de las bandas de frecuencia autorizadas. Con respecto a licencias, Costa Rica establece que aquellas que sean necesarias para el uso del espectro serán emitidas directamente a los proveedores del servicio, de acuerdo con la legislación nacional.

Interconexión regulada: Costa Rica asegurará que el suministro de interconexión a los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones de otra Parte con un proveedor importante se haga en una forma oportuna, en términos y condiciones no discriminatorios y con tarifas basadas en costos que sean transparentes, razonables y que tengan en cuenta la viabilidad económica. Tal obligación replica en parte lo estipulado en el Artículo 13.4.5 (iv), sin embargo se omite el requisito de que las tarifas de interconexión se provean “suficientemente desagregadas, de manera que el proveedor no necesite pagar por componentes de la red o instalaciones que no se requieran para el servicio que pretende suministrar”. El país tampoco se compromete con otros términos y condiciones de carácter general para la interconexión entre proveedores importantes y las instalaciones y equipos de los proveedores públicos de servicios de telecomunicaciones mencionados en el apartado (a) del Artículo 13.4.5. El compromiso de Costa Rica respecto de interconexión regulada también establece que todo proveedor de servicios que solicite la interconexión con un proveedor importante podrá acudir ante un órgano nacional independiente, que podrá ser la autoridad reguladora a la que se hace referencia anteriormente, para resolver dentro de un plazo razonable las diferencias con respecto a

los términos, condiciones y tarifas de interconexión. Este compromiso es semejante en parte a lo dispuesto en “Recursos ante los organismos regulatorios de telecomunicaciones” del Artículo 13.12, y se omite toda referencia a la “Reconsideración”, “Revisión judicial” de ese Artículo y a las “Disposiciones administrativas” del Capítulo 18 sobre Transparencia.

Acceso y Uso de Redes: el compromiso adquirido con respecto al acceso y uso de las redes repite la mayor parte del texto utilizado en el Artículo 13.2.1 hasta 13.2.4. Una diferencia notable entre los dos textos es que las medidas que Costa Rica podrá tomar – para asegurar la seguridad y confidencialidad de los mensajes, o para proteger la privacidad de datos personales de suscriptores de los servicios públicos de telecomunicaciones que no son del dominio público – y que limitan el acceso y el uso de la red, no estarán sujetos al requisito de no discriminación. Costa Rica también excluyó parte del texto del Artículo 13.2.5 (b), que permite a las Partes imponer condiciones relativas al acceso y uso de la red pública de telecomunicaciones o de los servicios, necesarias para proteger la integridad técnica de la red o los servicios públicos de telecomunicaciones. Costa Rica también omitió una lista indicativa de condiciones de acceso y uso de su compromiso.

Condiciones para suministro de servicios de información: el compromiso en relación con las condiciones para suministro de servicios de información es similar a lo que se dispone en el Artículo 13.6 (Condiciones para Suministro de Servicios de Información) del TLC EEUU-CA. Una diferencia importante entre los dos textos es que, si bien ambos establecen que una Parte podrá intentar remediar alguna práctica anticompetitiva de un proveedor de servicios de información o promover de alguna otra forma la competencia o salvaguardar los intereses de los consumidores, el texto del Artículo 13.6 limita tales acciones a requerir que el proveedor de los servicios de información (a) suministre esos servicios al público en general; (b) justifique sus tarifas de acuerdo con sus costos; (c) registre las tarifas para tales servicios; (d) interconecte sus redes con cualquier cliente particular para el suministro de tales servicios; o (e) esté conforme con cualquier norma o regulación técnica particular sobre interconexión que no sea para la interconexión

a las redes públicas de telecomunicaciones. Por otro lado, el país se reserva el derecho de tomar cualquier acción que considere adecuada para subsanar las prácticas anticompetitivas de un proveedor de servicios de información o para promover la competencia o salvaguardar los intereses de los consumidores⁷³.

Como sabemos todos los plazos fueron pospuestos debido a la coyuntura interna y a la decisión del gobierno de llevar el TLC a una consulta popular vía referéndum.

Posiciones divergentes en cuanto a la apertura de las telecomunicaciones

Lo negociado en el TLC tuvo como repercusión una discusión política sobre el rol de las telecomunicaciones en el desarrollo del país y de manera general entre dos posiciones divergentes. Por un lado, el sector que propugnaba las telecomunicaciones como un servicio público y social que ayuda al desarrollo y que debe ser analizado como tal, aminorando la necesidad de establecer reglas de mercado por ser un sector estratégico para el desarrollo. Sobre esta visión destacan los argumentos esbozados desde la Universidad de Costa Rica, la cual emitió varios documentos que reflejan esta posición.

En síntesis el informe del 23 de julio de 2004, entregado por la Comisión Especial nombrada por la Rectoría de la Universidad de Costa Rica, establece que las telecomunicaciones son un elemento fundamental de la estrategia de desarrollo de cualquier país. En este sentido cabe señalar que en Costa Rica las telecomunicaciones tienen carácter de bien público, según está consignado en la Constitución Política, artículo 121, inciso 14. Por ello se constituyen en un “derecho esencial” de los costarricenses a través del cual se garantiza el acceso a la educación y la información.

Además, señalan que para lograr un verdadero cambio en el modelo de gestión del sector de telecomunicaciones, debe fortalecerse el reconocimiento de su valor estratégico presente y futuro para el país e igualmente deben redefinirse reglas claras que permitan enmendar errores de manera gradual y selectiva. Un proceso de “apertura”, entendido como la participación del sector privado en la

realización de actividades no estratégicas, no esenciales o complementarias de las telecomunicaciones, con el ICE como el actor principal requiere que este sea, de previo, sólidamente fortalecido y, por tanto, que cuente con las prerrogativas legales y financieras que le permitan asumir con propiedad ese papel, para seguir siendo el motor del desarrollo de este sector. En términos reales, este fortalecimiento no es materia que deba estar sujeta a las negociaciones que se realicen en el marco de un TLC, y mucho menos que emanen de un instrumento con carácter de tratado. El fortalecimiento del ICE debe enmarcarse en el ámbito político-legal de la Asamblea Legislativa, como respuesta a un proyecto nacional para el desarrollo y consolidación de los sectores de telecomunicaciones y de electricidad, conforme a los requerimientos específicos de cada uno de ellos.

Otros argumentos esbozados fueron los referidos al éxito del modelo en monopolio en el cual las telecomunicaciones y la electricidad contaban con subsidios cruzados que muchas veces los servicios menos rentables o deficitarios (usualmente eléctricos y telefonía rural) eran compensados con los de más alto valor (telecomunicación urbana). Los defensores del sistema imperante aportaban las cifras del 2004, en las cuales se reflejaba el éxito del modelo Costa Rica que ocupaba, en América Latina, el primer lugar en cuanto a desarrollo en el campo de las telecomunicaciones, con una densidad de 28.54 líneas por cada 100 habitantes. También Costa Rica ocupaba el primer lugar, de llamadas completas desde EE.UU, el indicador que más integralmente podía reflejar la calidad de la red telefónica de un país, con un 71.47%. En relación con la productividad, Costa Rica exhibe una de las más altas del mundo: 5.35 empleados por cada 1.000 líneas telefónicas. El promedio para el continente americano es de 5.49, para Europa 6.10 y para África 12.82. En cuanto a las tarifas, las de Costa Rica son de las más bajas del mundo. La tarifa básica para telefonía fija es de 4 dólares, mientras en Panamá se de 19 y en Nicaragua de 20. El minuto adicional cuesta 1 centavo de dólar en Costa Rica, 10 en Guatemala, 15 en Honduras, 12 en El Salvador, 15 en Panamá y 50 en Nicaragua.⁷⁴

73 http://www.sice.oas.org/TPCStudies/USCAFTACHl_s/CompStudy13.htm

74 Fumero Gerardo, Costa Rica en el marco del TLC y sus consecuencias en las telecomunicaciones, 2004.

Para la telefonía celular, con datos del ICE del 2004 y una cantidad aproximada de 840 000 líneas, la tarifa básica mensual era de 7 dólares, en Guatemala 28, en Honduras 15, en El Salvador 15, en Nicaragua 30 y en Panamá 12, mientras que el minuto adicional costaba 7, 11, 25, 27, 35 y 45 centavos de dólar respectivamente. Costa Rica era el país con mayor consumo per cápita después de EEUU y Hong Kong.

Los sectores antagonistas al tratado argumentaron sobre el riesgo que suponía un ICE en competencia, sin contar con los mecanismos necesarios para hacer una gestión más eficiente, de forma que muchas de las decisiones institucionales estaban sujetas a criterios políticos y económicos de carácter nacional.

El otro sector, encabezado por el grupo negociador, cámaras empresariales y otros sectores académicos manifestaban que se protegió el concepto de universalidad, los beneficios de la competencia en materia de servicio y precio a los usuarios finales y que se buscaría el fortalecimiento del ICE para permitirle competir en buenos términos con los nuevos operadores.

Se pueden resumir algunos de estos elementos de los artículos elaborados por Juan Carlos Hidalgo del *Cato Institute* en los cuales argumenta que el monopolio en telecomunicaciones es un obstáculo para la atracción de inversiones y para el desarrollo económico del país; que viola el derecho de los consumidores a escoger al proveedor de estos servicios que más les convenga, así como el derecho a comunicar y ser comunicado. También refuta los datos sobre las ventajas del modelo, señalando que según el índice potencial de crecimiento a mediano plazo realizado por el Foro Económico Mundial (FEM), que estudia 102 economías, Costa Rica ocupó el lugar 100 en calidad y competencia en los servicios de Internet y, sobre la calidad de la telefonía celular, el país estaba en el puesto 65. En el índice de competitividad, también del FEM, se incluyeron 95 países y analizan los factores que ayudan a la competitividad de los negocios. En él Costa Rica aparece en los últimos lugares en los factores de telefonía móvil y en calidad de la infraestructura de las telecomunicaciones. Otro elemento es la insatisfacción de muchos clientes, que prefieren contratar a empresas

que al margen de la legislación dan servicios de telefonía internacional e Internet.

*Costa Rica se ha quedado rezagada en materia de telecomunicaciones a nivel mundial. Según cifras de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, sólo el 20.78% de los países cuentan aún con monopolio en los servicios de telefonía digital y apenas el 14.93% tiene monopolio en los proveedores de servicios de Internet. A nivel centroamericano, el número de clientes celulares, su densidad y el porcentaje de crecimiento de Costa Rica sólo supera al de Honduras y Nicaragua, países que se encuentran entre los más pobres del Hemisferio Occidental.*⁷⁵

Cambio en el impulso al TLC

Posterior a la renuncia del equipo negociador y a una buena parte del equipo económico que acompañó el inicio de la administración de Abel Pacheco, en setiembre del 2004 se advirtió un fuerte cambio en la voluntad del expresidente por enviar el Tratado a ratificación del congreso. En diciembre del 2004, en una entrevista para el Diario Extra el entonces presidente manifestó:

Extra ¿Qué pasará con la economía si el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos no es aprobado por la Asamblea Legislativa?

Abel Pacheco- *Yo he dicho que estaré encantado de considerar el TLC cuando tenga a los costarricenses preparados para competir. Yo no puedo enfrentarme a cuestiones de desventaja con mis campesinos, los industriales en condición de desventaja, no me voy a presentar. Con el Plan Fiscal tendría dinero para proveer a los campesinos, para reconversión agrícola, para vías de comunicación, para que saquen sus productos, tendría dinero para pagarles bien a los obreros costarricenses, para reforzar la enseñanza, la Universidad del Trabajo, reforzar el Ministerio de Educación y enseñarles inglés a más costarricenses, más cómputo. Sin dinero, cómo me voy a enfrentar; sería como tirar a la Selección de Fútbol a jugar descalza.*

⁷⁵ Hidalgo, Juan Carlos, <http://www.elcato.org/publicaciones/ensayos/ens-2005-08-09.html>

Extra- *Con la reelección de George W. Bush en la Presidencia de Estados Unidos el TLC no podría renegociarse y se presentarían grandes protestas en el país, ¿cómo enfrentarlas?*

AP- *No nos adelantemos. Espero a ver, he sido muy claro en que yo no le entro al TLC en condiciones de desventaja.*⁷⁶

Para abril del 2005 el Presidente Pacheco anunció la conformación de una Comisión de Notables que analizaría y haría recomendaciones sobre las implicaciones de dicho acuerdo comercial. Sobre el tema de telecomunicaciones señalaron que si se decidiera la apertura de las telecomunicaciones al libre comercio, resultaría esencial la salvaguardia de los principales elementos de universalidad y solidaridad que la dinámica del libre mercado no contiene por sí sola. Los requisitos especiales que Costa Rica planteó redundaron en un tratamiento especial para el Estado costarricense en las negociaciones especiales bilaterales sobre el tema de telecomunicaciones. Esas normas especiales están contenidas en el Anexo 13 del Capítulo 13, cuyo estudio lleva a concluir que las negociaciones bipartitas sí lograron captar los planteamientos de los negociadores costarricenses en esta materia.

Sin embargo, la Comisión enfatiza que el éxito de estas normativas descansa en el logro de dos puntos indispensables: i) el fortalecimiento del ICE dentro de un nuevo marco jurídico, cuya fecha límite fue extrañamente establecida a más tardar el 31 de diciembre de 2004, y ii) la creación de una autoridad reguladora. El primero no se ha logrado y los lineamientos del segundo no están suficientemente claros para la Comisión. Ambos, sin embargo, son responsabilidad de los costarricenses por medio de las agendas complementarias y de implementación, no dependen del TLC para su adopción. Pero no adoptarlos genera riesgos para el modelo solidario y universalista que, según el Tratado, se pretende resguardar.⁷⁷

76 <http://www.diarioextra.com/2004/diciembre/14/nacionales04.shtml>

77 Comisión de Notables, 16 setiembre del 2005, pág. 50

2.1.4 La liberalización del espectro radioeléctrico

Como se ha expuesto en diferentes publicaciones del Prosic, uno de los elementos fundamentales de la apertura fue la clarificación qué había que desarrollar, cuáles serían los rangos de frecuencia que saldrían en subasta para las empresas interesadas en dar servicios de telefonía móvil. Es por eso que, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 8642)⁵, el 08 de mayo del 2009 solicitó a la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel), determinar el estado sobre el uso del espectro radioeléctrico, así como la indicación de los segmentos de frecuencias en las cuales sería factible la implementación de servicios de telefonía móvil. La Sutel responde el 15 de mayo del 2009 y remite el “Informe Técnico sobre el Uso y Asignación del Espectro Radioeléctrico en Costa Rica”, en el cual se detallan:

- a- Informe general sobre el estado del espectro radioeléctrico,
- b- Bandas de frecuencia para servicios móviles,
- c- Análisis del uso de bandas de frecuencias de servicios móviles,
- d- Número óptimo de operadores en el mercado de telefonía móvil
- e- Recomendación sobre el número óptimo de posibles operadores.

El Gobierno de la República destina el plazo comprendido entre los meses de marzo y agosto del año 2009 a la negociación con las autoridades del ICE y consolidar la devolución de dichas frecuencias con un procedimiento jurídicamente sólido, en un plazo acorde con el definido en los transitorios de la Ley General de Telecomunicaciones.

El Minae solicitó al ICE, el 17 de junio de 2009, devolver las frecuencias indispensables para iniciar el proceso de apertura de las telecomunicaciones celulares. A lo cual el ICE respondió el 27 de agosto que se declaraba incompetente para reasignar o renunciar a frecuencias de manera unilateral; a la vez aclaró su disposición a colaborar con el Poder Ejecutivo en el cumplimiento

de la legislación vigente. Luego el Minae remitió el informe técnico “Estudio Técnico Sobre el Criterio” que recomienda acoger los criterios indicados, en torno a las bandas GSM-1800 MHz y GSM-900/1200 MHz y apartarse respecto a la banda 850 MHz. Esta recomendación fue acogida el 09 de setiembre del 2009.

El 2 de setiembre del 2009 el Gobierno propone al ICE la suscripción de un Acuerdo Mutuo para la extinción parcial de concesiones para el uso del espectro radioeléctrico, que contemple los procedimientos, plazos, condiciones, costos y demás derechos y obligaciones de las partes. La suscripción de este acuerdo entre el Minae y el ICE, se da el 18 de diciembre de ese mismo año.

El Poder Ejecutivo publicó en el Diario Oficial La Gaceta N° 248, del 22 de diciembre del 2009, el decreto por medio del cual instruyó a Sutel sobre el inicio del otorgamiento de concesiones.

Durante el año 2010, Sutel llevó a cabo el proceso de instrucción correspondiente. En mayo salió el cartel preliminar para la licitación de tres licencias de telefonía móvil; denominado “Concesión para el Uso y Explotación de Espectro Radioeléctrico para la prestación de Servicios de Telecomunicaciones Móviles”.

En este se analizan los métodos definidos para concesionar el espectro radioeléctrico, siendo los más comunes los comparativos (*beauty contest*) y las subastas. Específicamente, se señalan las ventajas y desventajas de los mismos, derivadas tanto de la teoría, como de la evidencia empírica. También, se analiza del proceso licitatorio establecido por la Sutel, considerando el tipo de mecanismo utilizado, sus ventajas y desventajas; las posibles fortalezas y amenazas que podría enfrentar al ente regulador para el cumplimiento de sus objetivos a la luz de la teoría.

Es importante mencionar que este proceso de adjudicación concluyó en enero de 2011, con la publicación, en el Alcance N° 9 a La Gaceta N° 15, del Acuerdo Ejecutivo “Acto de Adjudicación, Licitación Pública N°2010-LI-01- Sutel, Concesión para el Uso y Explotación del Espectro Radioeléctrico para la Prestación de Servicios de Telefonía Móviles”.

Por estas adjudicaciones, el país recibió \$170 millones, los cuales se destinaron al Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel) para atender los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad, según lo estipulado en los artículos 34 y 38 de la Ley General de Telecomunicaciones, N° 8642.

Como parte del proceso de apertura del mercado de telecomunicaciones, el país debe asignar licencias del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios por parte de nuevos operadores. De acuerdo con la Sutel, la metodología a utilizar para ello, consiste en un método mixto entre análisis comparativo y subastas, que son los métodos comunes de asignación del espectro radioeléctrico a nivel internacional.

2.2 FONATEL DURANTE EL 2012

2.2.1 Antecedentes

La evaluación de los avances y posibles proyectos a financiar con los fondos del Fonatel ha sido tema recurrente en las últimas entregas de los informes del Prosic, por lo que es conveniente recapitular las bases normativas que le dan sustento al fondo y cuáles son los objetivos que impulsa.

El Fondo Nacional de las Telecomunicaciones fue creado en la Ley General de Telecomunicaciones y es la aplicación del instrumento de administración de los recursos destinados a financiar el régimen de garantías fundamentales de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidos en la Ley General de Telecomunicaciones, (LGT) N° 8642, así como de las metas y prioridades que se definan en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDDT) que publique el Poder Ejecutivo.

La Ley General de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial La Gaceta 125 del 30 de junio de 2008 y la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones (LFMT), Ley N° 8660, publicada en el Diario Oficial La Gaceta 156 del 13 de agosto de 2008 establecen el marco jurídico dentro del cual se deberán tomar las acciones para hacer efectivo el cumplimiento de los objetivos

fundamentales del régimen de acceso universal, servicio universal y solidaridad, mediante la creación del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel). (Art. 34, LGT).

Los objetivos fundamentales de acceso, servicio universal y solidaridad definidos en el Artículo 32 de la LGT son los siguientes:

- Promover el acceso a servicios de telecomunicaciones de calidad, de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles y competitivos, a los habitantes de las zonas del país donde el costo de las inversiones para la instalación y el mantenimiento de la infraestructura hace que el suministro de estos servicios no sea financieramente rentable.
- Promover el acceso a servicios de telecomunicaciones de calidad, de manera oportuna, eficiente, a precios asequibles y competitivos, a los habitantes del país que no tengan recursos suficientes para acceder a ellos.
- Dotar de servicios de telecomunicaciones de calidad, de manera oportuna, eficiente a precios asequibles y competitivos, a las instituciones y personas con necesidades sociales especiales, tales como albergues de menores, adultos mayores, personas con discapacidad, población indígena, escuelas y colegios públicos, así como centros de salud públicos.
- Reducir la brecha digital, garantizar mayor igualdad de oportunidades, así como el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento por medio del fomento de la conectividad, el desarrollo de infraestructura y la disponibilidad de dispositivos de acceso y servicios de banda ancha.

Los recursos para Fonatel provienen de una Contribución Especial Parafiscal de los operadores de redes públicas de telecomunicaciones y los proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público. Esta contribución se fija anualmente entre el 1,5% y el 3% de sus ingresos brutos. Además de los recursos provenientes de las concesiones, el cobro de multas

e intereses por mora, transferencias y donaciones y los recursos financieros generados por los propios recursos del fondo. (Art. 38, LGT).

Los recursos podrán asignarse a los operadores de red y proveedores de servicios de telecomunicaciones para financiar (Art. 36 LGT) proyectos y las obligaciones. Los programas y proyectos por desarrollar con cargo a Fonatel son formulados por la Sutel, a través del Plan Anual de Proyectos y Programas (PPP) a partir de las iniciativas recibidas para evaluación.

Las iniciativas de proyectos y programas que se propongan para ser consideradas en el Plan deben ser valoradas para admisibilidad con respecto a su pertinencia. Así mismo, las iniciativas admitidas deben ser presentadas formalmente como perfiles de proyectos; evaluadas técnica y financieramente para su aprobación, desde las perspectivas complementarias: social y privada.

Estas iniciativas puedan ser presentadas por los diferentes interesados en cualquier momento. Por lo tanto, las iniciativas o propuestas admitidas deben avanzar en el proceso de administración del portafolio, hasta constituirse en Proyectos o Programas aprobados por el Consejo de Sutel, para ser incluidos como tales en el Plan de Proyectos y Programas con cargo a Fonatel.

El propósito de sostenibilidad de las prestaciones de los proyectos desarrollados requiere que, adicionalmente al ciclo anual de financiamiento del fondo y de la publicación del Plan de Proyectos y Programas, se mantenga una perspectiva multianual que permita gestionarlos integralmente durante su horizonte de vida, y valorar su desempeño e impacto a lo largo del mismo.

2.2.2 Fonatel durante el 2013

En una entrevista realizada al director del Fonatel, Humberto Pineda⁷⁸ expuso los principales avances y proyectos bajo los fundamentos de la focalización de los recursos, la sostenibilidad de los proyectos y la transparencia en la asignación de los recursos.

⁷⁸ Pineda Humberto, Director Fonatel, 23 enero 2013.

Los primeros proyectos se enmarcan dentro de la propuesta gubernamental del Acuerdo Social Digital que procuran la dotación de acceso a servicios de telefonía fija e Internet a comunidades no conectadas o subconectadas del país, con provisión de servicios a centros de prestación de servicios públicos en la comunidad, empezando por la zona de Sarapiquí entre noviembre del 2012 y marzo del 2013; estructurar y desarrollar proyectos en la zona norte catalogada como de atención prioritaria.

El primer proyecto del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel) salió a concurso el miércoles 19 de diciembre del 2012 y pretende llevar servicios de Telecomunicaciones a siete comunidades del distrito de Pacuarito en Limón. Los operadores de Telecomunicaciones podrán presentar sus ofertas para desarrollar este proyecto que impactará a más de 4000 personas y unos 1200 estudiantes de 9 escuelas y dos liceos rurales.

La meta es llevar acceso a Internet a las escuelas y colegios, centros de salud y Centros Comunitarios Inteligentes. Una vez desplegada la red hasta la zona, el servicio también estará disponible al público que lo quiera contratar. El cartel estará recibiendo ofertas hasta finales de febrero y se espera adjudicar y ejecutar en el transcurso del 2013.

Por la importancia que revierte ser el primer proyecto licitado con recursos del Fonatel y que sirve de modelo para que otras comunidades y operadores puedan tener información primaria, se señalan los productos que deberán ser entregados para dicho proyecto⁷⁹ y se anexa el documento oficial para su completa referencia:

Infraestructura que permita brindar servicios fijos de telecomunicaciones, para voz e Internet a las personas, organizaciones, instituciones públicas, empresas, centros educativos, Centros Comunitarios Inteligentes y centros de salud ubicados en el Área de Servicio que los requieran y contraten, en las condiciones de prestación de los servicios que se establecen en este Cartel y con tecnologías estándar y protocolos abiertos que permitan la interoperabilidad de las redes de voz e Internet.

- Servicios de telecomunicaciones para voz e internet provistos a los Centros de Prestación de Servicios Públicos ubicados en el Área de Servicio, por el plazo y en las condiciones que se establecen en el Cartel.
- Operación, mantenimiento y actualización (adecuación o, en los casos que se requiera, la ampliación de la capacidad) de la infraestructura provista requerida para que el acceso a los servicios especificados se mantenga disponible por el plazo, con las capacidades y los parámetros de calidad de servicio que se definen en dicho Cartel.
- Diseño de red para la provisión del acceso y los servicios solicitados que cumpla con las condiciones de prestación de los servicios especificadas en el Cartel.
- La documentación del trámite de los permisos para la instalación de la infraestructura que el adjudicatario requiera para el proyecto. Deben presentarse formalmente recibidos por las instancias respectivas, en un plazo no mayor a 15 días hábiles, contado a partir de la fecha de formalización del contrato.
- Informes periódicos mensuales de ejecución del proyecto para sus distintas etapas, de acuerdo con los lineamientos definidos en el Cartel y el contrato. Este informe debe contener la contabilidad separada y los estados financieros del proyecto.
- Informes trimestrales con desglose mensual de los resultados de las mediciones de los parámetros de calidad.
- Un Plan de pruebas detallado y los resultados esperables.
- Aportar copia de los estudios realizados para el desarrollo de este proyecto.
- Al final de cada una de las dos etapas del proyecto, el adjudicatario deberá presentar al Fiduciario una declaración jurada suscrita por el representante legal de que los servicios requeridos han sido provistos de acuerdo con las especificaciones solicitadas en el Cartel y el contrato.

79 Concurso Sutel-BNCR número 002-2012.

- Cronograma de trabajo acordado entre el Adjudicatario y el Fiduciario donde se definan las etapas, tareas, entregables y demás actividades necesarias para el adecuado desarrollo y seguimiento del avance del proyecto. Este debe ser detallado, coherente, bien estructurado y organizado, con al menos las siguientes características para cada una de las etapas del proyecto:
 1. Cronograma detallado actividades que realizará el oferente, de forma clara, que incluya la fecha de entrega de los productos esperados, responsables y la asignación de recursos.
 2. El detalle de todas las actividades por desarrollar para el cumplimiento de los requerimientos de este concurso, tal como se definen en el Cartel.
 3. Las fechas de entrega de los productos y servicios requeridos.
 4. La duración en días hábiles de todas las tareas y sub-tareas por realizar.
 5. Las personas asignadas a cada una de las tareas.
 6. El detalle de las tareas predecesoras de las que depende cada una, así como la concurrencia en su ejecución.
 7. Sesiones bisemanales de control de avance del cumplimiento, así como del control de la calidad de los productos o servicios requeridos, en las cuales se debe realizar una presentación ejecutiva sobre el trabajo realizado, el trabajo programado para el próximo ciclo bisemanal y el cumplimiento del cronograma.
 8. El cronograma debe ser dinámico, por lo que deberá contener un campo que indique el porcentaje de avance en la ejecución de cada una de las tareas; con el objetivo de que cada semana se pueda evaluar el grado de avance del proyecto.
 9. El cronograma debe incluir la ruta crítica y la línea base de tiempo, presupuesto y recursos.
 10. En este cronograma el adjudicatario deberá demostrar que realizará la totalidad de las tareas requeridas y aplicará las correcciones requeridas por el Fiduciario a más tardar en el plazo de entrega establecido.
 11. El cronograma debe confeccionarse en formato digital, compatible con *MS Project 2010*.
 12. El cronograma inicial presentado en la oferta puede ser ajustado de acuerdo con la evaluación en el desarrollo del proyecto, no obstante, debe conservarse la línea base.
- Otras tareas señaladas por el director Pineda para el 2013 son la formulación de proyectos para la conectividad de la zona norte con su respectiva ejecución en el cuarto trimestre del año y la formulación de proyectos para la zona sur.
- Según el informe para la fijación de la contribución parafiscal a Fonatel para el periodo fiscal año calendario 2012 y pagadero en el 2013.
- A octubre del 2012 el monto total de los recursos en Fonatel ascendía a 96.718.789.869 de colones y la proyección estimada de uso de recursos para la implementación de proyectos para el 2013 asciende a 17.335.801.765 de colones o 33.661.751 de US\$ que es el 18% del total.
- Como acciones estratégicas a desarrollar para la administración de Fonatel durante el 2013 la Sutel acordó:
- a. Gestionar el desarrollo del Proyecto de Acceso Fijo a Servicios de Telefonía e Internet para Comunidades del Cantón de Siquirres.
 - b. Estructurar y poner en marca los proyectos específicos dentro del Primer Programa de Fonatel para la Zona Norte, definida como zona de atención prioritaria.
 - c. Desarrollar y someter a dictamen del Consejo de Sutel perfiles de proyectos específicos para las propuestas incluidas en el Acuerdo Social Digital.
 - d. Implementar un sistema automatizado de control de ingresos por la Contribución Especial Parafiscal a Fonatel.
 - e. Desarrollar un modelo de evaluación de impacto de proyectos de Acceso y Servicio Universal en Telecomunicaciones.
 - f. Optimizar el proceso de rendición de ventas de la administración de Fonatel.

Cuadro 2.2

Distribución de la Priorización de Poblados Incluidos en Iniciativas para Fonatel

Provincia - Alajuela Poblados Totales - 84		Provincia - Limón Poblados Totales - 49	
Cantón	Poblados por Cantón	Cantón	Poblados por Cantón
Alajuela	2	Guácimo	5
Atenas	2	Limón	13
Grecia	9	Matina	7
Guatuso	13	Pococí	10
Los Chiles	14	Siquirres	11
San Carlos	27	Talamanca	2
San Ramón	4	Guápiles	1
Upala	13	Limón	13
Provincia - Guanacaste Poblados Totales - 20		Matina	7
Cantón	Poblados por Cantón	Provincia - Puntarenas Poblados Totales - 36	
Abangares	4	Cantón	Poblados por Cantón
Bagaces	2	Buenos Aires	17
Cañas	2	Coto Brus	8
Hojancha	2	Golfito	5
La Cruz	1	Osa	3
Liberia	1	Puntarenas	3
Nandayure	3	Provincia - San José Poblados Totales - 22	
Tillarán	3	Cantón	Poblados por Cantón
Santa Cruz	2	León Cortés	2
Provincia - Heredia Poblados Totales - 4		Pérez Zeledón	12
Cantón	Poblados por Cantón	Puriscal	4
Sarapiquí	4	San José	1
		Tarrazú	3
		Total de poblaciones en el país: 227	

Fuente: Elaboración propia. Prosic 2012.

2.2.3 Del Fideicomiso con el Banco Nacional a la contratación de la Unidad de Gestión

El Prosic desde hace dos años ha expuesto el avance del Fonatel y las dificultades para su implementación, primero por la carencia de recursos y luego por la falta de estructuración del mecanismo para su ejecución en acciones que reviertan la brecha digital y cumplan con lo estipulado en la legislación que le dio origen.

El Consejo de la Sutel decidió optar por la figura del Fideicomiso para la gestión de los proyectos y programas que se desarrollen con los recursos de Fonatel, tal como lo permite expresamente el Artículo 35 de la LGT. Con este propósito la Sutel constituyó con el Banco Nacional de Costa Rica el Fideicomiso de Gestión de los Proyectos y Programas del Fondo Nacional de Telecomunicaciones por la contratación directa No. 2011CD-000091- Sutel.

El contrato de fideicomiso fue firmado con fecha 6 de octubre de 2011 y sometido al refrendo de la Contraloría General de la República el 11 de octubre de 2011. El refrendo contralor fue otorgado el 22 de febrero de 2012, mediante el oficio 01694 (DCA-0391).

En él la CGR señaló una serie de valoraciones respecto al Fideicomiso que es importante detallar en procura de la buena gestión y utilización de los fondos. En esta se establece que la idoneidad de un fideicomiso para la gestión de los recursos está amparada al artículo 35 de la LGT. Sin embargo advierte:

...es importante tener presente que la normativa únicamente autoriza la constitución de fideicomisos pero evidentemente no se impone ello en forma obligatoria, por lo que de previo a acudir a su utilización, es menester que la Administración valore la conveniencia de recurrir a dicha figura contractual.

De esa forma, la decisión de constituir un fideicomiso de administración debe encontrarse motivada, debiendo constar en el expediente los estudios de factibilidad que justifiquen el uso de la alternativa escogida, así como estudios de razonabilidad de los honorarios del fiduciario, de la unidad ejecutora, asesor financiero (...) y en general sobre el esquema

propuesto, que tiene una serie de costos relevantes relativos a comisiones y otros, de frente a otras posibilidades de financiamiento de las obras (...).

En este sentido, es preciso destacar que esta CGR ha señalado cierta preocupación sobre la constitución de fideicomisos de administración debido a que su utilización podría generar una práctica incorrecta al pretender sustraer fondos públicos con la intención de generar administraciones paralelas que escaparían a los controles y regulaciones propias de la Administración Pública y, en particular, de la fiscalización superior que realiza esta Contraloría.

Precisamente más allá de la norma legal habilitante, es menester que la Administración respectiva se dé a la tarea de analizar, dentro de su contexto en particular, si recurrir a la utilización de la figura del fideicomiso se constituye en la opción idónea para satisfacer el interés público, análisis que insistimos debe encontrarse adecuadamente fundamentado.

Bajo esa tesitura, en lo que respecta a los fines que deben orientar la constitución de fideicomisos con fondos públicos, este órgano contralor ha venido señalando que la utilización de dicha figura debe ir dirigida a contribuir a la eficiencia de la gestión pública sin que pueda verse ésta como un medio para evadir controles o para configurar una administración paralela.⁸⁰

También hace hincapié en la limitación establecida en el artículo 38 de la Ley 8642 donde se estableció el 1 % del fondo como porcentaje máximo para su administración.

Los recursos de Fonatel no podrán ser utilizados para otro fin que no sea para lo establecido en el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones, en el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad, definidos en el artículo 32 de esta Ley, y deberán asignarse íntegramente cada año. No obstante, los costos de administración de Fonatel serán cubiertos con los recursos del Fondo, para lo cual no se podrá destinar una suma mayor a un uno por ciento (1%) del total de los recursos.⁸¹

80 Contraloría General de la República, oficio 01694 (DCA-0391).

81 Art 38 Ley 8642.

La CGR señala que el concepto de administración en primera instancia debe entenderse como una estructura mínima con la que debe contar Sutel para efectos de garantizar que el 99% restante de los recursos que constituyen el patrimonio del Fondo sea destinado al cumplimiento de los fines establecidos por la ley. Según se indica, es posible entender que el objetivo del legislador fue evitar que una parte importante de los recursos se destinara a financiar una estructura excesivamente burocrática en detrimento del cumplimiento de los objetivos establecidos por el artículo 31 de la Ley. Agrega que, independientemente de las herramientas que se decida utilizar para la gestión de los recursos del Fondo, la Superintendencia no puede ignorar su obligación de administrar con recursos propios el Fondo en los términos establecidos en el numeral 35 de dicha Ley. De ahí que la Superintendencia deberá contar con un personal mínimo que tendrá a cargo las labores de administración del Fonatel.

El fideicomiso invertirá aquellos dineros del Fondo que estén por asignarse en las mejores condiciones de bajo riesgo y alta liquidez, tal como lo establece el Artículo 35 de la Ley General de Telecomunicaciones. Realizará la gestión de los proyectos y programas con cargo a Fonatel que se desarrollen por medio del fideicomiso, hará la gestión en el monitoreo y mantenimiento de los mismos y apoyará a la Sutel con información requerida para las actividades de rendición de cuentas previstas en la ley. La finalidad y los propósitos del Fideicomiso se describen como instrumento jurídico y administrativo para la gestión de los proyectos y programas que se realicen con cargo a los recursos del Fonatel, para el cumplimiento de los objetivos fundamentales de acceso universal, servicio universal y solidaridad, establecidos en los artículos 31 y siguientes de la Ley General de Telecomunicaciones No. 8642, su normativa y reglamentación relacionada, las metas y prioridades de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, particularmente en la Agenda Digital y la Agenda de Solidaridad Digital del mismo.

La CGR concedió el refrendo bajo las siguientes consideraciones las cuales, son editadas por razones de espacio. Circunstancias bajo las cuales se concede el

refrendo y que son condicionamientos a los que queda sujeta la aprobación otorgada, cuya verificación será responsabilidad exclusiva de la Presidencia del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

- La Sutel, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Telecomunicaciones, es a quien el legislador le delegó la administración de los recursos del Fonatel. Aunque se acuda a la figura del fideicomiso, esto no implica una delegación de sus competencias en el fiduciario, en vista de lo cual el fideicomiso constituye un instrumento para la realización de los proyectos, siendo entonces la Sutel quien deberá revisar y aprobar previamente las actuaciones del fiduciario. Aun cuando se concede el refrendo al presente contrato de fideicomiso, no se ha aceptado que a cargo del fideicomiso se creen estructuras burocráticas complejas con gastos de administración elevados, dado que va en detrimento del mismo patrimonio y, por ende, del fin que se pretende cumplir.
- Resulta improcedente que las funciones propias de la Administración se deleguen al fiduciario. Así, se ha insistido en que la constitución de un fideicomiso implica la transferencia de un patrimonio al fiduciario más no la transferencia de funciones públicas de la Administración fideicomitente las cuales por principio son indelegables.
- Cuando se menciona la posibilidad de obtener financiamiento, debe tenerse presente que, en función del tipo de financiamiento del que se trate, se deberán tramitar oportunamente las autorizaciones legales respectivas. Para la obtención del financiamiento, se debe contar con la recomendación del fiduciario, como encargado de analizar la viabilidad financiera y técnica del crédito. En ese sentido, para la aprobación del financiamiento la Sutel debe contar con el apoyo del fiduciario, siendo éste quien tiene la experiencia técnica en la materia. Las decisiones en esta materia deben quedar debidamente documentadas dentro del expediente de la contratación. (clausula 4, numeral 6)
- En lo referente a la “Inversión de los Recursos Disponibles”, debe tenerse presente la responsabilidad que asume el fiduciario en cuanto al manejo de las

inversiones. Téngase presente que más allá de los eximentes que puedan existir en dado caso, al banco se le contrata en su condición de experto técnico en la materia, puesto que este tipo de negocios forman parte de su giro normal. De ese modo, aun cuando pueden existir eximentes de responsabilidad, estos no aplican de forma automática y requerirán de un análisis por parte de la Administración. Las decisiones que se tomen en este aspecto deberán quedar debidamente documentadas, incluyendo los criterios en los que se sustenta la decisión. Para efectos de las determinaciones que se tomen en relación con la inversión de los fondos, en todo momento se debe tomar en cuenta lo señalado en el artículo 35 de la Ley General de Telecomunicaciones (cláusula 10).

- En “Gastos del Fideicomiso”, la Sutel deberá aprobar los gastos del fideicomiso, sin que dicha aprobación se limite a un mero control presupuestario, sino que deberá solicitar y revisar los informes correspondientes, en función de un procedimiento intra-contractual. Lo anterior en ejercicio de sus obligaciones como fiscalizador del cumplimiento de los fines del fideicomiso (cláusula 11).
- Sobre lo dispuesto en la Cláusula 12, en la que se definen los honorarios del fiduciario, se debe señalar que las condiciones financieras y la razonabilidad de las remuneraciones pactadas, en cuanto a los porcentajes y el mecanismo para su determinación, son responsabilidad de la Administración.
- En la Cláusula 14 “Obligaciones del Fiduciario” punto B “Obligaciones de administración e inversión de los recursos líquidos” inciso 1, si bien se remite a la existencia de anexos al contrato, se aclara que aún y cuando al inicio de la tramitación de la gestión de refrendo se remitió documentación adicional, no existen a la fecha anexos adjuntos al contrato de fideicomiso refrendado.
- En la cláusula 16 “Obligaciones de la Fideicomitente” inciso 9, se desprende que la Sutel tiene una condición de fiscalizador en los contratos para la ejecución de los proyectos y programas, que implica entre otros aspectos la obligación de otorgar los vistos buenos en las distintas etapas del proceso de contratación

establecidos en el contrato de fideicomiso. Al respecto, resulta de especial relevancia que se advierta tanto en el Manual de Compras como en los carteles y contratos que se realicen, la condición de fiscalizador que ostenta la Sutel y principalmente, las prerrogativas que le asisten para que en caso de eventuales incumplimientos por parte de los contratistas, instruya al fiduciario para que proceda con la aplicación de sanciones por incumplimiento e incluso para el inicio de los procedimientos de resolución correspondientes, en caso de ser necesario.

- La Sutel, para efectos de cada uno de los pagos, deberá tomar las medidas suficientes para evaluar y verificar el avance efectivo del proyecto en contraste con el programa de avance que en su momento presente el contratista. Lo anterior con el fin de estimar el monto de los pagos que deban ser reconocidos (punto D.5 de la Cláusula 14).
- Sobre la Unidad de Gestión es indispensable que se tomen las previsiones necesarias para verificar que no se contraten las mismas labores o el mismo objeto, simultáneamente mediante relaciones contractuales distintas (empleo y servicios), al tenor de lo dispuesto en la cláusula 14.
- Debe considerar la Administración que cualquier rubro que corresponda cobrar a los ejecutores de los proyectos por concepto de sanciones pecuniarias (multas o cláusula penal), si bien es cierto le corresponderá cobrarlo al fiduciario, en tanto contraparte contractual, lo cierto es que esos recursos corresponden a la Sutel y es por ello que el Fiduciario deberá transferirlos a los fondos del fideicomiso.
- Según lo indicado en el artículo 9 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, queda bajo exclusiva responsabilidad de esa Administración el haber verificado el cumplimiento de todos los aspectos técnicos de esta contratación y la constatación de la razonabilidad de los términos en que se planteó el negocio.
- Es responsabilidad de la Administración, ejercer la fiscalización suficiente y oportuna del contrato en los términos del artículo 13 de la Ley de Contratación

Administrativa. Asociado a lo dispuesto en la Ley de Control Interno, específicamente, en cuanto a la identificación de riesgos, medidas para minimizarlos y el establecimiento de un ambiente de control adecuado para el alcance de los objetivos propuestos con esta contratación, de forma eficiente y eficaz.

Sin embargo, el 9 de julio del 2012, el entonces presidente de la Sutel, Carlos Raúl Gutiérrez, afirmaba que los proyectos para ejecutar los 190 millones de dólares se encontraban atrasadísimos⁸². En dicha entrevista manifestó que el primer borrador elaborado por el Banco Nacional para contratar la unidad de gestión era “totalmente insuficiente” y ante la consulta de si la Sutel había equivocado la elección de la entidad bancaria manifestó: “Creo que en Costa Rica nadie sabe, a ciencia cierta, cómo son estos proyectos. El Banco (BNCR), definitivamente, no lo sabía.”

2.2.4 La unidad de gestión para el BNCR

El 21 de diciembre del 2012 el Banco Nacional de Costa Rica firma con la empresa Ernst & Young S.A el contrato para la administración de proyectos de telecomunicaciones o tecnologías de información para la provisión de servicios para la unidad de gestión del fideicomiso (del Fonatel) que fue concursado bajo cartel No 001-2012. El objeto del contrato se señala como el desarrollo de la gestión de proyectos y programas que se deben realizar con cargo a los recursos del Fonatel y sus objetivos legales.

*Esto significa la planificación, programación y presupuestación global de la ejecución de los proyectos, definición, recomendación, dirección y supervisión de los equipos de trabajo de los proyectos, reportes mensuales del status de la cartera y otros determinados en el contrato.*⁸³ La empresa tendrá dentro de sus tareas *el diseño conceptual, la formulación de presupuesto, la programación de tiempos de obra y programación financiera, el seguimiento y el control del diseño; y fiscalizará la ejecución de la construcción*

*que realicen los operadores y proveedores de telecomunicaciones seleccionados, la definición de la estrategia de contratación de los diferentes componentes del proyecto y la fiscalización de inversiones, como brazo técnico del fideicomiso y el cierre del proyecto.*⁸⁴

En el contrato se acordaron los honorarios a la empresa por un monto de **51,956** dólares por mes “más el monto correspondiente a los recursos adicionales según las tarifas acordadas y según las horas efectivamente incurridas en cada mes”.⁸⁵ Además el fideicomiso acepta cancelar los cargos de automóvil, gasolina, alimentación y hospedaje que realice Ernst & Young cuando los servicios se realicen fuera del lugar de prestación de servicios y bajo tablas aprobadas por la CGR. El plazo de contrato se acordó por dos años prorrogables a un máximo de cinco años. Lo anterior nos indica que por año los honorarios de la empresa ascenderán a **623,472** dólares más las tarifas acordadas, viáticos y horas efectivamente incurridas en cada mes.

Como funciones principales de la unidad de gestión está el apoyo al fiduciario en las contrataciones que sean necesarias para la debida ejecución y gestión de los proyectos y programas, en especial la elaboración de los términos de referencia adecuados para la contratación. Además apoyar para que se elijan aquellos operadores o proveedores de servicios que ofrezcan las mejores condiciones, de acuerdo con el cartel y la supervisión y verificación del cumplimiento de las especificaciones técnicas y funcionales del proyecto o programa durante el desarrollo de los mismos.

Leyendo las especificaciones del contrato (documento anexo) y recordando las declaraciones del director de Sutel, Carlos Raúl Gutiérrez, se infiere que la empresa Ernst & Young tendrá un trascendental peso en las acciones que se desarrollen con los 190 millones de dólares del Fonatel, por lo que resulta de la mayor trascendencia que los procesos sean transparentes y que sean supervisados de manera efectiva por el BNCR y Sutel como máximos responsables de lo que establece la legislación.

82 <http://www.nacion.com/2012-07-09/EIPais/Fonatel-tiene--190-millones-y---los-proyectos---atrasadisimos--.aspx>

83 Contrato BNCR-Ernst & Young para la unidad de gestión del Fonatel.

84 *Ibid.*, pág. 2

85 *Ibid.* pág. 20

2.3 HACIA EL FINAL DEL PNDD 2009-2014

2.3.1 Fundamentos para el PNDD

El Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones fue establecido mediante la Ley 8642, que lo definía como el 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 Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Es importante recordar lo que estableció el Transitorio VI de dicha ley, el cual establece que el primer PNDD que se dicte debe establecer como mínimo, prioridades de acceso y servicio universal y solidaridad.

Servicio universal

- a) Que todos los usuarios finales puedan obtener una conexión a la red telefónica pública desde una ubicación fija. La conexión debe ofrecer al usuario final la posibilidad de efectuar y recibir llamadas telefónicas y permitir comunicaciones de fax y datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet.
- b) Que todos los usuarios finales puedan contar con acceso a Internet de banda ancha, posibilitando a mediano plazo, el uso de tecnologías inalámbricas en las comunidades en donde los costos para la instalación y el mantenimiento de la infraestructura es elevada.
- c) Que se ponga a disposición de los abonados al servicio telefónico una guía telefónica y se actualice, como mínimo, una vez al año. Asimismo, que se ponga a disposición de todos los usuarios finales, un servicio de información general sobre números de abonados. Todos los abonados al servicio telefónico disponible al público tendrán derecho a figurar en dicha guía y conforme a las normas que regulan la protección de los datos personales y el derecho a la intimidad.
- d) Que los usuarios finales con discapacidad tengan acceso al servicio telefónico desde una ubicación fija y a los demás elementos del servicio universal citados en

este transitorio, en condiciones equiparables a las que se ofrecen al resto de usuarios finales.

e) 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.

f) Que se apliquen, opciones tarifarias especiales o limitaciones de precios, tarifas comunes, equiparación geográfica u otros regímenes similares, de acuerdo con condiciones transparentes, públicas y no discriminatorias.

Acceso universal

- a) Que exista una oferta suficiente de teléfonos públicos en todo el territorio nacional, que satisfaga razonablemente las necesidades de los usuarios finales, en cobertura geográfica, número de aparatos, accesibilidad de estos teléfonos por los usuarios con discapacidades y calidad de los servicios, en los cuales sea posible efectuar gratuitamente llamadas de emergencia desde los teléfonos públicos.
- b) Que se establezcan centros de acceso a Internet de banda ancha en las comunidades rurales y urbanas menos desarrolladas y, en particular, en albergues de menores, adultos mayores, personas con discapacidad y poblaciones indígenas.
- c) Que se brinde Internet de banda ancha a las escuelas y los colegios públicos que sean parte de los Programas de Informática Educativa del Ministerio de Educación Pública.
- d) Que se brinde Internet de banda ancha a los hospitales, clínicas y demás centros de salud comunitarios de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- e) Que se brinde Internet de banda ancha a las instituciones públicas, para hacer más eficientes sus

operaciones y servicios, e incrementar la transparencia y la participación ciudadana. Los planes de desarrollo de las telecomunicaciones subsiguientes deberán contener, como mínimo, lo establecido en este transitorio y las mejoras que procedan como resultado de los avances tecnológicos⁸⁶.

El PNDT cuenta actualmente con 72 acciones distribuidas en cuatro ejes: telecomunicaciones, económico, ambiental y social. En anteriores informes del Prosic se han externado los grados de avance; existe un real desfase entre telecomunicaciones, que cumplió en un alto porcentaje las acciones planificadas, y un importante rezago en el área social al estar sujeta en su mayoría, a la ejecución de los recursos del Fonatel.

En la entrevista con la exviceministra de telecomunicaciones, Hannia Vega afirmó que antes de su salida, a mediados del 2012, se realizó una actualización del avance de las metas del PNDT. Sin embargo, aunque se solicitó a los despachos correspondientes ese informe, no fue suministrado a tiempo para incluirlo en este capítulo. La señora Vega mencionó la dificultad que algunas de las instituciones encargadas suministraran a tiempo la información solicitada sobre el avance en los compromisos asumidos, lo que a su vez vulneraba el análisis final del PNDT⁸⁷.

2.3.2 Modificaciones al PNDT

En la segunda mitad del 2012, el viceministerio de telecomunicaciones planteó una matriz para ejecutar modificaciones y aclaraciones según un manual (anexo) donde se establece la justificación para hacer los cambios. Ahí se podrán realizar cambios en algunas de las variables que lo incluyen, siempre y cuando no afecten la consecución de las acciones estratégicas y objetivos propuestos. También se podrán suprimir, disminuir, sustituir o ampliar acciones cuando los recursos presupuestados para el funcionamiento de la institución, resultan insuficientes para dar cumplimiento a la meta, cuando la institución debe dar cumplimiento a otros proyectos, antes que a los contemplados en el PNDT, debido a que los mismos

resultan indispensables para el funcionamiento de la institución. En todos los casos, las solicitudes de modificación deben contener una descripción detallada de la situación que la sustenta⁸⁸.

En la matriz remitida por el viceministerio destacan en el eje de telecomunicaciones los cambios para operativizar la portabilidad numérica, el aumento del plazo para ejecutar Plan Rector de Continuidad de las Operaciones que dicte las medidas de seguridad física y lógica de las redes y servicios al igual que para disponer de servicios de telecomunicaciones alternos a las redes en operación, para atender emergencias nacionales. Establecer los procedimientos por los cuales el Gobierno podrá dictaminar medidas para el uso, o asumir temporalmente servicios de telecomunicaciones o la explotación de redes, en casos de emergencia.

En el eje económico destaca la eliminación de las metas contempladas en generar las condiciones para el aprovechamiento de las tecnologías digitales en el sector público, incluyendo la modernización de los sistemas informáticos institucionales, a partir de la definición de un plan de uso y capacitación sobre las TIC. Las metas que se sugiere sean eliminadas con la justificación que el proyecto de Gobierno Digital se desarrolla en otra instancia de gobierno son:

- Diseño de un plan para las instituciones del sector público sobre el uso y aprovechamiento de las TIC.
- Un manual vía decreto que incluya aspectos como capacitación, compra y reemplazo de equipos, información en línea, accesibilidad, etc.
- 100% de las instituciones públicas con plan de TIC.
- 100% de los funcionarios de las instituciones del sector público cuenta con acceso a Internet en sus centros de trabajo.
- 100% de los funcionarios cuenta con casilleros de correo institucionales.

Debido a la importancia que significan los posibles cambios al PNDT, el Prosic elaboró una serie de cuadros en los que se agrupan las modificaciones propuestas para una mejor comprensión del lector.

86 Ley 8642, transitorio VI.

87 Vega, Hannia, entrevista 14 enero 2013.

88 Viceministerio de Telecomunicaciones, Metodología para modificar el PNDT.

Cuadro 2.3
(PNMT 2009-2014) Modificaciones sugeridas al Eje de Telecomunicaciones y las líneas estratégicas de redes de sistema y seguridad

Acción	Meta	Indicador	Responsable	Período de cumplimiento	Justificación del cambio propuesto (resumen)	Versión ajustada
a) Hacer un uso efectivo y eficiente del espectro radioeléctrico.	Meta 2: Estudios según la demanda de comprobación técnica de las emisiones radioeléctricas, así como la inspección, detección, identificación y eliminación de interferencias perjudiciales. Meta 4: 1 Sistema de comprobación técnica de las emisiones radioeléctricas integrado por estaciones fijas, remotas, móviles y portátiles y con una terminal en Rectoría de Telecomunicaciones. (mínimo de 9 kHz a 3,5 GHz - Recomendación UIT-R SM.1392-1).	Porcentaje de los estudios procesados. Sistema adjudicado	Sutel	1	La meta debe aclarar el porcentaje de estudios que deben ser elaborados.	Meta 2: 100% de los estudios elaborados según la demanda de comprobación técnica de las emisiones radioeléctricas, así como la inspección, detección, identificación y eliminación de interferencias perjudiciales. Indicador: Sistema de comprobación en uso.
f) Unir las redes para permitir que cualquier habitante pueda emitir y recibir telecomunicaciones, terminadas u originadas en una red diferente a la que está suscrito.	Meta 1: Redes existentes ampliadas y mejoradas, según la demanda de telecomunicaciones.	Los operadores cuentan y ejecutan planes de mejora	Operadores	1	La meta debe aclarar que la ampliación y mejora de las redes busca que se permita la interconexión. El indicador debe ser consecuente con la meta. Se incorpora a Sutel como correspondiente pues es la institución que puede solicitar la información a los operadores y consolidarla para obtener un resultado a nivel país.	Meta: Meta 1: Redes existentes ampliadas y mejoradas, según la demanda de telecomunicaciones para que permitan la interconexión. Indicador: Número de redes ampliadas y mejoradas que permitan la interconexión. Responsable: Operadores - Sutel
h) Contar con el equipo y sistemas para la portabilidad numérica.	Meta 1: En el año 2 sistema en operación.	Porcentaje de los operadores que poseen portabilidad de número.	Sutel-Operadores	2-3	La meta debe ser más clara. Además, de acuerdo con la información de conocimiento público, aún no opera la portabilidad numérica, por lo que se debe ajustar el plazo.	Meta: Meta 1: Sistema de portabilidad numérica en operación. Plazo: 4-5
i) Contar con medios de transmisión que permitan transportar diferentes servicios, para reaprovechar y potenciar la infraestructura actual.	Meta 1: 1 política de definición de los procedimientos y estándares de "Desagregación del Bucle Local". Meta 2: 100% de operadores permiten la "Desagregación del Bucle local".	Política aceptada por la Rectoría y disponible. Porcentaje alcanzado.	Rectoría de Telecomunicaciones Operadores	1 2-3	Se solicita eliminar la meta porque la decisión respecto a la Desagregación del Bucle Local está contenida en la Ley General de Telecomunicaciones. Se solicita eliminar la meta porque la obligación respecto a la Desagregación del Bucle Local está contenida en la Ley General de Telecomunicaciones.	Meta: Eliminada Meta: Eliminada
j) Disponer de redes capaces de incorporar servicios convergentes y/o innovadores.	Meta 3: Los servicios innovadores se incorporan a la plataforma celular.	Se satisface la demanda de servicios innovadores	Proveedores	2-3	El indicador busca cuantificar los servicios. El ajuste de responsable se motiva en que son los operadores, y no los proveedores, quienes pueden incorporar servicios a la plataforma celular.	Indicador: Número de servicios innovadores incorporados a la plataforma celular. Responsable: Operadores
l) Operación de sistemas satelitales, así como la asignación y explotación de posiciones orbitales asignadas al país.	Meta 2: Proveedores ofrecen servicios satelitales actuales, competitivos y adaptables en Costa Rica.	Se satisface la demanda de servicios innovadores.	Proveedores	2-3	El indicador busca cuantificar los servicios.	Indicador: Número de servicios satelitales diferentes actuales y competitivos
a) Crear el "Plan Rector de Continuidad de las Operaciones" que dicte las medidas de seguridad física y lógica de las redes y servicios.	Meta 1: 1 Plan [Rector de Continuidad de las Operaciones que dicte las medidas de seguridad física y lógica de las redes y servicios] diseñado e implementándose.	Plan aceptado por la Rectoría e implementándose.	Rectoría de Telecomunicaciones	2-3	Es conveniente que Micit se haga responsable de la meta pues preside el C-SIRT CR. El plazo debe ser ajustado pues no fue posible cumplir la meta en el plazo fijado originalmente.	Responsable: Micit (C-SIRT) - Rectoría de Telecomunicaciones. Plazo: 4-5
b) Elaborar un plan de acción para atender ataques lógicos a la red nacional de Internet.	Meta 1: 1 plan de acción [para atender ataques lógicos a la red nacional de Internet] diseñado.	Estudio aceptado por la Rectoría y disponible.	Sutel	1	El mecanismo más apropiado para cumplir esta meta es la implementación de un C-SIRT (Computer Security Incident Response Services) labor que ha venido siendo liderada por el Micit. El plazo debe ser ajustado pues no ha sido posible cumplir la meta en el tiempo establecido.	Responsable: Ministerio de Ciencia y Tecnología. Plazo: 4-5
c) Disponer de servicios de telecomunicaciones alternos a las redes en operación, para atender casos de emergencia nacional.	Meta 3: Se cuenta con una red alterna de comunicaciones.	Red en operación.	Sutel-CNE	2-3	Se propone extender el plazo para la implementación de la Red Alterna a los años 4 y 5, pues a la fecha se está gestionando su ejecución y planteando diferentes propuestas.	Periodo: 4-5
e) Establecer los procedimientos por los cuales el Gobierno podrá dictaminar medidas para el uso, o asumir temporalmente servicios de telecomunicaciones o la explotación de redes, en casos de emergencia.	Meta 1: Procedimientos publicados que permitan dirigir, coordinar, controlar y supervisar las telecomunicaciones.	Procedimientos aceptados por la Rectoría y disponibles.	Responsable: Rectoría de Telecomunicaciones	1	Existe un borrador del documento que ha sido consultado públicamente. Aún está pendiente la redacción final.	Periodo: 4-5

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recopilados durante la investigación. Prosic, 2012.

Cuadro 2.4
(PNDT 2009-2014) Modificaciones sugeridas al Eje Económico y las líneas estratégicas: competencia y protección del consumidor, productividad, logística, innovación.

Acción	Meta	Indicador	Responsable	Período de cumplimiento	Justificación del cambio propuesto (resumen)	Versión ajustada
d) Garantizar que los usuarios de las telecomunicaciones dispongan de información clara, expedita y confiable sobre los servicios de telecomunicaciones que reciben, así como de sus atribuciones o derechos en casos de insatisfacción con los mismos.	Meta 3: Instrumentos para verificar el cumplimiento del reglamento.	Cantidad de instrumentos elaborados	Suei	2-3	Se requiere precisar la cantidad de instrumentos.	Meta: Meta 3: Al menos 1 instrumento para verificar el cumplimiento del reglamento.
f) Conectar a las instituciones públicas al menos a Internet de banda ancha. Entiéndase por entidades públicas al Gobierno Central, Gobiernos locales e Instituciones Autónomas.	Meta 1: Un 40% de las instituciones públicas disponen de conectividad a internet al menos de banda ancha. Meta 2: Un 60% de las instituciones públicas disponen de conectividad a internet al menos de banda ancha. Meta 3: Un 100% de las instituciones públicas disponen de conectividad a Internet al menos de Banda Ancha.	Porcentaje de las instituciones públicas que cuentan con conectividad de banda ancha	Instituciones Públicas	1	Una institución específica debe hacerse responsable de obtener y procesar la información.	Responsable: Instituciones Públicas - Rectoría de Telecomunicaciones
g) Generar las condiciones para el aprovechamiento de las tecnologías digitales en el sector público, incluyendo la modernización de los sistemas informáticos institucionales, a partir de la definición de un plan de uso y capacitación sobre las TIC.	Meta 1: 1 diseño de un Plan para las instituciones del sector público sobre el uso y aprovechamiento de las TIC. Meta 2: 1 manual vía decreto que incluya aspectos como: capacitación, compra y reemplazo de equipos, información en línea, accesibilidad, etc. Meta 3: 100% de las instituciones públicas con Plan de TIC. Meta 4: 100% de los funcionarios de las instituciones del sector público cuenta con acceso a Internet en sus centros de trabajo. Meta 5: 100% de los funcionarios cuenta con casilleros de correo institucionales.	Porcentaje de instituciones públicas que cuentan con banda ancha Diseño del plan realizado Manual realizado Porcentaje de instituciones públicas con plan TIC	Miecit Miecit Miecit- Instituciones Públicas	1 1 2-3	Una institución específica debe hacerse responsable de obtener y procesar la información. El proyecto de Gobierno Digital se está ejecutando en otra instancia de gobierno. El proyecto de Gobierno Digital se está ejecutando en otra instancia de gobierno. El proyecto de Gobierno Digital se está ejecutando en otra instancia de gobierno.	Responsable: Instituciones Públicas - Rectoría de Telecomunicaciones Meta: Eliminada del PNDT vigente; será valorada en el próximo Plan. Meta: Meta: Eliminada del PNDT vigente; será valorada en el próximo Plan. Meta: Meta: Eliminada del PNDT vigente; será valorada en el próximo Plan.
h) Desarrollar en el sector público un sistema electrónico que permita la extensión del teletrabajo y el intercambio de información relevante entre instituciones.	Meta 3: 1 plan para la implantación del sistema electrónico de información. Meta 5: Ejecución del sistema electrónico de información en fase piloto con núcleo básico de instituciones. Meta 7: 1 sistema electrónico de información que incluye a todas las entidades del sector público.	Porcentaje de funcionarios de las instituciones públicas que cuentan con acceso a Internet en sus centros de trabajo. Porcentaje de avance en el cumplimiento de las actividades contempladas en el plan. 1 Plan presentado Porcentaje de avance en la implementación del plan Sistema electrónico en funcionamiento	Miecit- Instituciones Públicas Miecit- Instituciones Públicas Miecit- Instituciones Públicas Miecit- Instituciones Públicas	2-3 4-5 1 2-3 4-5	El proyecto de Gobierno Digital se está ejecutando en otra instancia de gobierno. El Micitt indica que no tiene la competencia para ejecutar la meta. Para definir las metas del próximo PNDT relacionadas a teletrabajo, se valorarán las líneas de política definidas por la Comisión Nacional de Teletrabajo.	Meta: Meta: Eliminada del PNDT vigente; será valorada en el próximo Plan. Meta: Meta: Eliminada del PNDT vigente; será valorada en el próximo Plan. Meta: Eliminada del PNDT vigente; será valorada en el próximo Plan. Meta: Eliminada del PNDT vigente; será valorada en el próximo Plan. Meta: Eliminada del PNDT vigente; será valorada en el próximo Plan.

Continuación del Cuadro 2.4

<p>Meta 2: Estudio para evaluar los sistemas de compras y contratación existentes en el sector público.</p> <p>Meta 3: 1 Plan para la digitalización de los trámites y servicios de las instituciones públicas.</p> <p>Meta 4: Plan para la unificación de los sistemas electrónicos de compras y contratación del sector público.</p>	<p>Estudio presentado</p> <p>Plan presentado</p> <p>Plan presentado</p>	<p>Ministerio de Hacienda</p> <p>Micitt</p> <p>Micitt-Ministerio de Hacienda</p>	<p>1</p> <p>1</p> <p>1</p>	<p>Mediante DP-0311-2012, la Presidenta de la República crea la Comisión del Sistema Nacional de Compras Públicas, a la cual asigna tareas y productos similares en su naturaleza a las metas de esta acción. Para mantener una misma línea de política, se propone ajustar las metas, indicadores, plazos y responsables.</p>	<p>Unificar en una meta.</p> <p>Meta: Elaborar un plan de acción para el establecimiento del Sistema Nacional de Compras Públicas.</p> <p>Indicador: Un plan de acción para el establecimiento del Sistema Nacional de Compras Públicas elaborado.</p> <p>Responsable: Comisión Nacional de Compras Públicas.</p> <p>Periodo: 4 y5</p>
<p>a) Unificar los sistemas de compras y de contratación del sector público y posibilitar la realización de trámites de servicios públicos a los habitantes en general.</p>	<p>Porcentaje de avance en el cumplimiento de las actividades contempladas en el plan.</p>	<p>Micitt</p>	<p>2-3</p>	<p>Mediante DP-0311-2012, la Presidenta de la República crea la Comisión del Sistema Nacional de Compras Públicas, a la cual asigna tareas y productos similares en su naturaleza a las metas de esta acción. Para mantener una misma línea de política, se propone ajustar la meta, indicador, plazo y responsable.</p>	<p>Meta: Establecer una unidad reguladora para las compras públicas que genere política pública y de regulación en esta materia.</p> <p>Indicador: Un plan de acción para el establecimiento del Sistema Nacional de Compras Públicas elaborado.</p> <p>Responsable: Comisión Nacional de Compras Públicas.</p> <p>Periodo: 4 y5</p>
<p>b) Fortalecer y ampliar los alcances del portal de empleo electrónico dispuesto en el decreto ejecutivo n° 34936 (17 de diciembre del 2008)</p>	<p>Realización de trámites sobre pensiones en línea</p>	<p>MTSS-INA</p>	<p>2-3</p>	<p>Mediante DP-0311-2012, la Presidenta de la República crea la Comisión del Sistema Nacional de Compras Públicas, a la cual asigna tareas y productos similares en su naturaleza a las metas de esta acción. Para mantener una misma línea de política, se propone ajustar la meta, indicador y responsable.</p>	<p>Meta: Establecer el Sistema Nacional de Compras Públicas.</p> <p>Indicador: Un plan de acción para el establecimiento del Sistema Nacional de Compras Públicas elaborado.</p> <p>Responsable: Comisión Nacional de Compras Públicas.</p> <p>Periodo: 4 y5</p>
<p>c) Diseñar e implementar una estrategia nacional integrada para la transformación de los municipios en ciudades digitales.</p>	<p>Número de proyectos financiados a través de Fonatel.</p> <p>Porcentaje de cumplimiento de las actividades previstas en la estrategia.</p>	<p>Micitt-IFAM-Municipalidades-Sutel</p>	<p>2-3</p>	<p>Se solicita eliminar al Micitt como responsable de esta meta, ya que no tiene contemplado entre sus actividades el desarrollo de este tipo de proyectos. Se debe aclarar en el responsable que la referencia a "Sutel", es específicamente a "Sutel- Fonatel", pues, como se señala en el indicador, se prevé el financiamiento de proyectos con recursos de Fonatel. Se puede eliminar la referencia a las municipalidades pues la coordinación la realiza el IFAM.</p>	<p>Meta: Eliminada del PNDT vigente; será valorada en el próximo Plan.</p> <p>Responsable: IFAM - Sutel-Fonatel</p>
<p>d) Disponer de acceso inalámbrico a internet en las instituciones públicas para los usuarios de los servicios. (2.3.1)</p>	<p>Número de municipios transformados en ciudades digitales.</p> <p>Porcentaje de las instituciones con acceso inalámbrico</p>	<p>IFAM-Municipalidades</p> <p>Instituciones</p>	<p>4-5</p> <p>2-3</p>	<p>Se puede eliminar la referencia a las municipalidades pues la coordinación la realiza el IFAM.</p> <p>El indicador debe precisar el tipo de entidad, de la misma forma que la meta. Con respecto al responsable, una institución específica debe hacerse responsable de obtener y procesar la información.</p>	<p>Responsable: IFAM</p> <p>Responsable: Instituciones Públicas - Rectoría de Telecomunicaciones.</p> <p>Indicador: Porcentaje de las instituciones de gobierno central con acceso inalámbrico.</p>
<p>e) Incorporar los programas de asistencia social a una plataforma integrada de información del sector social y garantizar su accesibilidad desde las diferentes oficinas públicas.</p>	<p>Diseño de la plataforma realizado</p>	<p>Micitt-Rectoría del Sector Social</p>	<p>1</p>	<p>Esta meta y acciones son competencia directa del Sector Social, por lo que el Micitt no tiene injerencia directa, ni información al respecto.</p>	<p>Responsable: Rectoría del Sector Social</p>

Continuación del Cuadro 2.4

<p>f) Extender las redes de comercio electrónico.</p>	<p>Meta 8: Incorporación de nuevas instituciones del Estado en los sistemas digitales de compra.</p>	<p>La meta y el indicador no deben hacer referencia a un sistema específico.</p>	<p>4-5</p>	<p>Ministerio de Hacienda</p>	<p>Meta: Meta 8: Incorporación de nuevas instituciones del Estado en los sistemas digitales de compra. Indicador: Número de entidades que utilizan sistemas digitales de compra.</p>
<p>g) Facilitar el acceso y la agilización de los trámites, a través de la implementación del sistema firma digital.</p>	<p>Meta 1: Implementación de la firma digital.</p>	<p>La implementación de la firma digital se da en el momento que la Autoridad Certificadora (CA) Raíz, las CA de Políticas de Persona Física, Agente Electrónico y Sellado de Tiempo, así como la CA de Persona Física y la CA de Sellado de Tiempo del Simpe entran en funcionamiento en el país.</p>	<p>1</p>	<p>Micitt</p>	<p>Indicador propuesto por Micitt: Cantidad de Autoridades Certificadoras registradas en la DCEED. Indicador propuesto por Vic Telecomunicaciones: Cantidad de instituciones y servicios que se utilizan con firma digital.</p>
	<p>Meta 2: Ampliación del proceso de registro.</p>	<p>No existe base para determinar porcentaje de usuarios registrados, y los controles que se llevan refieren a cantidad de certificados emitidos.</p>	<p>2-3</p>	<p>Micitt</p>	<p>Indicador: Cantidad de Certificados de Firma Digital emitidos. Plazo: 4-5</p>
	<p>Meta 3: Desarrollo de aplicaciones de valor agregado.</p>	<p>Se ha detectado una necesidad de orientar a las instituciones sobre cómo deberían ser las aplicaciones que utilizan firma digital y el tipo de documentos electrónicos firmados digitalmente que deberían utilizar. De lo contrario, las instituciones se enfrentarían en el costo plazo, a conflictos de interoperabilidad de sus aplicaciones y de los documentos electrónicos que firman digitalmente. Una propuesta similar se presentó y validó con MIDEPLAN para el PND; se busca alinear el PND y PNDI.</p>	<p>2-3</p>	<p>Micitt</p>	<p>Meta: Unificación de meta. Definición del formato de documento electrónico firmado digitalmente. Indicador: Porcentaje de avance del proyecto. Plazo: 4-5</p>
	<p>Meta 4: Uso de la firma digital en todas las entidades públicas y con los particulares.</p>	<p>Porcentaje de instituciones que utilizan el sistema de firma digital.</p>	<p>4-5</p>	<p>Micitt</p>	
<p>c) Garantizar conectividad a los grupos académicos y de investigación.</p>	<p>Meta 1: Elaboración de la estrategia para dotar de conectividad a los grupos académicos y de investigación.</p>	<p>No corresponde asignar una responsabilidad a una institución de la cual no consta su acuerdo y que además se encuentra fuera del ámbito directo del ejercicio de la Rectoría de Telecomunicaciones en términos de asignarles obligaciones.</p>	<p>1</p>	<p>Micitt-Academia Nacional de Ciencias</p>	<p>Responsable: Micitt</p>
	<p>Meta 2: Implementación de la estrategia.</p>	<p>Porcentaje de avance en el cumplimiento de las actividades de la estrategia.</p>	<p>2-3</p>	<p>Micitt-Academia Nacional de Ciencias</p>	<p>Responsable: Micitt</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recopilados durante la investigación. Prosic, 2012.

Cuadro 2.5
(PNDT 2009-2014) Modificaciones sugeridas al Eje Ambiental y las líneas estratégicas: protección ambiental, gestión de residuos electrónicos y tecnológicos, compras verdes.

Acción	Meta	Indicador	Responsable	Período de cumplimiento	Justificación del cambio propuesto (resumen)	Versión ajustada
d) Establecer la normativa que regule las instalaciones de telecomunicaciones con especial énfasis en el patrimonio natural del Estado, tomando en cuenta aspectos relativos a normas sobre altura, iluminación, colores, materiales, ubicación, fragilidad ambiental y gestión de residuos e incorporando parámetros de radiación.	Meta 1: 1 comisión mixta para la actualización del decreto ejecutivo 26187-MINAE de 1997	Decreto publicado	Rectoría de Telecomunicaciones	1	Debe existir coincidencia entre la meta y el indicador; no corresponde que la meta sea la creación de una comisión. Se debe ajustar el plazo pues no ha sido posible emitir el decreto en el periodo señalado. El responsable debe ser MINAE porque está vinculado a una materia que impacta directamente en el Patrimonio Natural del Estado.	Meta: Meta 1: Actualización del decreto ejecutivo 26187-Minae de 1997. Responsable: Minae Plazo: 4-5
f) Crear un programa nacional para que los diversos sectores económicos y sociales se vean incentivados a utilizar las TIC en procura de una mayor calidad ambiental.	Meta 2: Revisión del decreto. Meta 1: Efectuar campañas de divulgación de los beneficios ambientales de un uso adecuado de las TIC, (incluye sensibilización en temas como residuos).	Informe de revisión realizado Una campaña diseñada e implementada	Rectoría de Telecomunicaciones Rectoría de Telecomunicaciones	4-5 2-3	Tras la emisión de un decreto, la fase siguiente es el seguimiento a su ejecución. La meta debe especificar la cantidad de campañas que deben ser efectuadas. El plazo debe ajustarse pues, el proceso de ejecución de la normativa en materia de residuos apenas inicia, en el marco de la Comisión de Gestión Integral de Residuos.	Meta: Meta 2: Un informe de la aplicación del decreto. Meta: Meta 1: Efectuar 1 campaña de divulgación de los beneficios ambientales de un uso adecuado de las TIC, (incluye sensibilización en temas como residuos) Plazo: 4-5
h) Identificar el estado del país en cuanto a la interconexión regional e internacional de las redes digitales de información para prevención de catástrofes.	Meta 2: Implementación de las acciones para el fortalecimiento de la red [digital de información para prevención de catástrofes].	Porcentaje de avance en las acciones según los plazos de implementación	Rectoría de Telecomunicaciones	4-5	Se propone realizar un ajuste a la meta pues la implementación debe estar basada en un plan. También se propone cambiar el responsable pues la ejecución de acciones para la prevención de desastres excede las competencias de la Rectoría de Telecomunicaciones.	Meta: Meta 2: Elaborar un plan que contenga las acciones para el fortalecimiento de la red digital de información para prevención de catástrofes. Responsable: CNE
a) Generar las condiciones que aseguren una gestión integral de los residuos electrónicos y tecnológicos derivados de las TIC.	Meta 6: Las instituciones públicas presupuestan los recursos para la gestión de residuos. Meta 7: El 100% de los nuevos residuos derivados de las TIC se gestionan integralmente. (A partir de estimado en meta 5).	Informe de presupuesto de instituciones públicas 100% de residuos gestionados integralmente	Ministerio de Salud Ministerio de Salud	4-5 4-5	En concordancia con la meta, el indicador debe cuantificar la cantidad de instituciones públicas. El indicador debe medir el avance en la consecución de la meta.	Indicador: Número de instituciones públicas que presupuestan recursos para la gestión de residuos Indicador: Porcentaje de residuos gestionados integralmente. Meta: Meta 3: Estudio anual sobre la implementación de las normas para ordenar la no utilización o el retiro de equipos, sistemas y aparatos terminales que afecten el equilibrio ambiental. Indicador: Estudio realizado Responsable: Sutel
d) Elaborar e implementar las normas para garantizar que la importación y producción de equipos y dispositivos finales cumplan con el equilibrio ambiental.	Meta 3: Ordenar la no utilización o el retiro de equipos, sistemas y aparatos terminales que afecten el equilibrio ambiental.	Porcentaje de avance en la implementación de las acciones según los plazos	Sutel-Ministerio de Salud	2-3	Ordenar no corresponde a una meta sino a una función que opera cuando las circunstancias así lo prescriban. El indicador debe ajustarse en concordancia con la meta. Por error material, se había anotado al Ministerio de Salud como responsable.	Responsable: Sutel Plazo: 4-5
a) Establecer los lineamientos de compras verdes para el sector de telecomunicaciones donde se contemple una gradualidad en la incorporación de la variable ambiental en los procesos de adquisición de bienes y servicios.	Meta 4: Implementar los instrumentos.	Porcentaje de avance en las acciones según los plazos establecidos para la implementación	Rectoría de Telecomunicaciones-Sutel	2-3	Se ha trabajado en la creación de los instrumentos, por lo que en el siguiente periodo se avanzará en el tema de la implementación.	Plazo: 4-5

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recopilados durante la investigación. Prosic, 2012.

Cuadro 2.6
(PNDT 2009-2014) Modificaciones sugeridas al Eje Social y las líneas estratégicas:
acceso universal, servicio universal y solidaridad, educación y capacitación, salud.

Acción	Meta	Indicador	Responsable	Periodo de cumplimiento	Justificación del cambio propuesto (resumen)	Versión ajustada
c) Desarrollar una política nacional de financiamiento para proyectos de capacitación en el uso de las TIC en los centros de acceso establecidos en la acción e, fomento del uso de comercio electrónico, cultura, educación ambiental, valores democráticos y entretenimiento.	Meta 1: 1 política nacional de capacitación en el uso de las TIC.	Política Nacional de Capacitación.	Micitt	1	Esta meta tiene el mismo espíritu que la de "1 política de capacitación para cubrir 40,000 personas al año con al menos 40 horas de aprovechamiento en el uso productivo de las tecnologías digitales" (meta 1, acción e, línea estratégica Educación y Capacitación). Ambas buscan generar procesos de formación y capacitación a partir de lineamientos establecidos en el marco de una política nacional de capacitación. No es congruente argumentar el cumplimiento de las dos metas por separado, cuando van a tener el mismo resultado.	Meta: Eliminar meta de esta acción para unificarla con la meta 1, acción e, línea estratégica Educación y Capacitación (Meta 1: 1 política de capacitación para cubrir 40,000 personas al año con al menos 40 horas de aprovechamiento en el uso productivo de las tecnologías digitales). Ver detalle de la unificación en la meta mencionada.
e) Instalar centros de acceso a Internet de Banda Ancha de acceso y servicio universal o Comercial dirigidos, las comunidades rurales y urbanas, y en condiciones accesibles para todos sus usuarios. Para esta acción los responsables procurarán la colaboración que pueden brindar las universidades del país.	Meta 1: 1 Protocolo que garantice la sostenibilidad de los centros de acceso públicos a Internet. Meta 2: 1 política nacional de incentivos, apoyo técnico y financiamiento para la instalación, modernización, y equipamiento de Telecentros, Infocentros y CECI.	Protocolo elaborado	Micitt	1	Se propone modificar las metas indicadas y que se visualicen como una sola, esto considerando que la sostenibilidad se refiere a la capacidad que deben alcanzar los CECI.	Meta: Meta 1: 1 Protocolo de sostenibilidad, incentivos, apoyo técnico y financiamiento para la instalación, modernización, equipamiento y procesos de capacitación en los CECI.
h) 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, incluidos los indígenas, analfabetas digitales, personas con discapacidad y adulto mayor.	Meta 1: 1 política de promoción para desarrollo y divulgación de software, aplicaciones y contenidos en Internet innovadores.	Política elaborada.	Micitt	1	Se solicita eliminación de la meta ya que no se podrá dar cumplimiento en virtud de los recortes presupuestales y las limitaciones para la contratación de nuevas plazas en el sector público.	Meta: Eliminada del PNDT vigente; será valorada en el próximo Plan.
a) 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.	Meta 2: Diseño de un plan a cargo del MEP, que incluya la ejecución de un plan piloto (Sutel) para la ejecución de los proyectos por parte de Fonatel que permita la creación de redes internas de comunicación por Internet entre los niveles comunal, regional y central del MEP.	Nivel de avance del Plan y ejecución del plan piloto	Sutel- Fonatel -MEP	1	El indicador debe estar más ligado a la meta, de forma que permita su mejor medición.	Indicador: Diseño del Plan elaborado y Porcentaje de Ejecución del Plan Piloto
c) Aumentar el número de estudiantes y educadores con una computadora personal y acceso a Internet en las escuelas unidocentes.	Meta 2: Un plan de equipamiento para el que se alcance el 100% de los estudiantes y educadores de las escuelas unidocentes al término del periodo.	Plan elaborado	MEP-FOD-Sutel-Fonatel	1	No corresponde asignar una responsabilidad a una institución de la cual no consta su acuerdo y que además se encuentra fuera del ámbito directo del ejercicio de la Rectoría de Telecomunicaciones en términos de asignarles obligaciones.	Responsable: MEP-Sutel- Fonatel

Continuación del Cuadro 2.6

<p>e) 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 7 centros móviles de capacitación comunitaria. Preferentemente el fondo financiará lo correspondiente a la dotación de contenido y el desarrollo de experiencias de aprendizaje. En casos estratégicos puede ampliar el financiamiento a la adquisición de equipo, pero es deseable que la adquisición de equipo sea una contraparte financiada por proveedores, corporaciones y otros grupos interesados, mediante la definición de alianzas estratégicas. Se prioriza la capacitación de comunidades rurales y comunidades con menor índice de desarrollo social.</p>	<p>Meta 1: 1 política de capacitación para cubrir 40,000 personas al año con al menos 40 horas de aprovechamiento en el uso productivo de las tecnologías digitales.</p> <p>Política elaborada.</p> <p>Micitt-MEP</p> <p>1</p>	<p>Esta meta tiene el mismo espíritu que la de «1» política nacional de capacitación en el uso de las TIC» (línea estratégica Acceso universal, servicio universal y solidaridad; acción c; meta 1); Meta: Programa nacional de capacitación en el uso productivo de las tecnologías digitales para cubrir 10 000 personas al año con al menos 40 horas de aprovechamiento.</p> <p>Indicador: Programa Nacional de Capacitación</p> <p>Responsable: Micitt</p>
<p>Esta meta no podrá cumplirse, según lo estipulado en el Acuerdo Social Digital, los proyectos a financiar con recursos de Fonatel no contemplan este tipo de acciones, ya que las actividades de capacitación serán contempladas en la conceptualización de los proyectos. En el caso de CECI 2.0 el proyecto contempla un componente de programas de capacitación, por lo que la instalación de centros móviles no es parte de la estrategia. Por tanto se solicita la eliminación de la meta. Adicionalmente, en términos de impacto de la evidencia internacional demuestra que es más efectiva la utilización de otro tipo de mecanismos. Por tanto se solicita su eliminación.</p>	<p>Meta 4: 1 entidad rectora encargada del diseño y ejecución del programa de capacitación comunitaria para el quinquenio.</p> <p>Unidad en funcionamiento</p> <p>Micitt</p> <p>1</p>	<p>Meta: Eliminada del PNDT vigente; será valorada en el próximo Plan.</p>
<p>Meta 6: 7 centros móviles de capacitación instalados y en funcionamiento.</p>	<p>Número de centros móviles de capacitación en funcionamiento</p> <p>Sutel- Fonatel -Micitt</p> <p>2-3</p>	<p>Meta: Eliminada del PNDT vigente; será valorada en el próximo Plan.</p>
<p>Meta 2: Existe al menos una aplicación piloto en cada hospital nacional del país</p>	<p>Porcentaje de hospitales que aplican el piloto.</p> <p>CCSS</p> <p>2-3</p>	<p>Meta: Meta 2: 50% de los hospitales nacionales cuentan con una aplicación piloto.</p>
<p>c) Crear una línea de financiamiento para proyectos dirigidos a la operación de aplicaciones de TIC en la prestación de servicios de salud (expediente electrónico, telemedicina, citas electrónicas, etc.). (4., 3.1) (LGT, Art. 33 y Art. 6 def 3 y 4)</p>	<p>Meta 4: 100% de los hospitales nacionales cuentan con una aplicación piloto.</p> <p>Porcentaje de hospitales que aplican el piloto.</p> <p>CCSS</p> <p>4-5</p> <p>Por error involuntario no se consignó la meta</p>	<p>Meta: Meta 4: 100% de los hospitales nacionales cuentan con una aplicación piloto.</p> <p>Indicador: Porcentaje de hospitales que aplican el piloto.</p> <p>Responsable: CCSS</p> <p>Período: 4-5</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recopilados durante la investigación. Prosic, 2012.

2.4. CONSIDERACIONES FINALES

Después de un convulso y prolongado proceso de apertura en el sector de telecomunicaciones, Costa Rica se encuentra a los cinco años del referéndum que aprobó el TLC, en el cual se incorporaron los compromisos de abrir al sector privado diversos servicios bajo preceptos de acceso y servicio universal.

Uno de los primeros inconvenientes del proceso fue el establecimiento de plazos absolutamente ocurrentes y poco ajustados a la envergadura de los cambios que se debían implementar. Esto generó una presión para que toda la normativa e institucionalidad necesaria para aplicarla, fuera ejecutada en tres años. Un ejemplo de ello fue la aprobación de leyes vinculadas al sector de telecomunicaciones.

La premura puso en el tapete una serie de aspectos en la agenda por resolver que variaban desde la consolidación de una normativa moderna que aprendiera de los ejemplos internacionales, la formación de una nueva institucionalidad pública, y definiciones estratégicas como la universalidad de acceso y servicio, hasta el rol del operador estatal en una coyuntura de mercado abierto; aunado a la complejidad que revierte un sector tan dinámico y complejo, en lo relativo a tecnología y competencia, como es el de telecomunicaciones.

Dentro de esta lógica, las diferentes tareas de la apertura se pueden ejemplificar con la analogía de una autopista en la cual existieron varios carriles con velocidades diferenciadas y que transcurrían según se cumplían ciertos objetivos e intereses.

El primero y más claramente detectable fue permitir que se diera la apertura efectiva en servicios de telefonía móvil, con la aprobación de la normativa e implementación de la institucionalidad mínima para efectuarla.

Menor impulso se tuvo para otras tareas también importantes, como los son el ordenamiento del espectro radioeléctrico y la recuperación de frecuencias, un compromiso más integral de las instituciones en implementar el PNDT, el nuevo rol de Racsa en el ICE

así como los mecanismos y prioridades para ejecutar los recursos del Fonatel. Además esta pendiente una serie de modificaciones al marco regulatorio que han solicitado diversos actores que van desde los operadores hasta las entidades públicas involucrados directamente en el sector.

Otra complicación para los nuevos operadores, fue la dificultad para la instalación de antenas para desarrollar la cobertura acordada, lo que obligó al Ejecutivo a prorrogar los plazos de ampliación de servicios.

Por otro lado, el informe de Prosic 2012 elabora una completa línea temporal de los principales acontecimientos que marcaron la apertura del sector de telecomunicaciones en Costa Rica. Según las diferentes fuentes consultadas, es la recapitulación más completa de eventos publicada hasta el momento. La intención es que futuras investigaciones puedan disponer de las fechas exactas en que se requiera profundizar una investigación.

Sin embargo por razones de espacio quedaron por fuera algunos elementos que -sin estar directamente ligados al tema de telecomunicaciones- tuvieron algún grado de pertinencia o paralelismo al proceso. Por este motivo que el investigador exime al Prosic de cualquier falencia o detalle omitido en la recapitulación de hechos.

A criterio del investigador y según la experiencia acumulada en los últimos cuatro años, los temas que revierten una mayor trascendencia para lo que reste del año 2013 y se prolongarán al 2014:

- **Fonatel** Sin lugar a dudas será el tema principal, ya que en este recae la responsabilidad de mejorar el acceso y servicio universal de telecomunicaciones a miles de personas y se disminuya la brecha digital en regiones rezagadas. Del correcto uso de los 190 millones de dólares dependerá la mejora en la calidad de vida y posibilidades de desarrollo de cientos de poblaciones. Lo anterior requiere el total compromiso del BNCR, la Sutel y la empresa Ernst & Young donde resulta necesario que la academia y la ciudadanía sean vigilantes que se cumplan los objetivos previstos para estos fondos de una forma eficaz, eficiente y con la mayor de las transparencias.

- **El nuevo Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones:** Tendrá que ser elaborado en el transcurso del siguiente año y engarzarse con el plan nacional de banda ancha, el acuerdo social digital. Son asuntos que requieren una voluntad completa por parte del Poder Ejecutivo para convocar a todos los sectores para analizar los aciertos y desaciertos del anterior PNDT, que objetivos se mantienen y cuales serán las nuevas metas a alcanzar en el siguiente quinquenio, pues los cambios propuestos no deben disimular las posibles omisiones o carencias del primer PNDT. Además se debe presionar a las instituciones vinculadas para que asuman con mayor ahínco la ejecución de las metas propuestas y rindan a tiempo los informes necesarios. Sin estas acciones, el país seguirá tropezando y esto anclará las posibilidades de un mejor desarrollo para el futuro.
- **Ordenamiento de las frecuencias:** Resulta imperativo que se avance en la tramitación de los 4052 expedientes que por años y décadas han sido manejados de manera laxa y poco responsable, dejando el lamentable legado de un desorden en el manejo del espectro radioeléctrico. Se requiere de una voluntad política firme para finalmente hacer un mejor uso de un bien valioso y finito.
- **Paquete de modificaciones a la estructura normativa del sector:** Esta necesidad ha sido planteada por varios sectores e instituciones desde hace meses ya que la aplicación de la legislación y sus reglamentos han evidenciado vacíos que deben resolverse. Se debe continuar con la labor que indicó en su informe final de gestión la exviceministra Hannia Vega: el haber reunido a los sectores para recomendar modificaciones que deben ser priorizadas para su pronta ejecución.
- **La portabilidad numérica:** Procedimiento complejo que inicia con la contratación de la empresa Corte Inglés por parte de la Sutel y donde debe imperar el mayor de los equilibrios hacia los operadores para que no se produzcan distorsiones.
- **Campaña de información a los clientes:** Desde el inicio de la competencia en Internet y telefonía móvil se ha visto la necesidad que los usuarios de estos servicios tengan información veraz y suficiente sobre sus derechos y las obligaciones de los proveedores. Resueltas las discrepancias con la oficina de defensa del consumidor sobre las responsabilidades de cada una de esas dependencias, la Sutel es la llamada a implementar esta campaña.

Eduardo Trejos Lalli

Relacionista Internacional, diez años de experiencia en el campo legislativo costarricense y ex director de asesores. Consultor para el Institute of Development Studies de Inglaterra y el BID, OEA, Mideplan entre otros. Expositor nacional e internacional, investigador del PROSIC-UCR desde el informe del 2009.
trelasa@racsa.co.cr