

UN NUEVO MARCO REGULATORIO DE LAS TELECOMUNICACIONES EN COSTA RICA

En este capítulo se analizan las transformaciones que se produjeron durante el período 2007-2008 en el marco regulatorio del mercado de telecomunicaciones en Costa Rica. Se introducen modificaciones sustanciales en la operación de ese sector de actividad y cuyas implicaciones sobre la calidad, cobertura y eficiencia del servicio, así como sobre el papel del Estado en su prestación, regulación y rectoría, han motivado un profundo debate entre distintos sectores políticos, económicos, académicos y sociales que se han ocupado del tema.

Si se considera que las telecomunicaciones forman parte esencial de las TIC, especialmente en sus componentes de infraestructura física y aplicación de servicios genéricos (Hilbert et. al.; 2005), se comprende que la forma en que una sociedad entienda su valor como factor de desarrollo y en consecuencia redefina conceptos, principios y marco normativo, constituye materia obligada de cualquier análisis sobre la “Sociedad de la Información y el Conocimiento”.

La estructura de este capítulo comprende cuatro secciones. En primer término, se repasan algunos antecedentes para ubicar en contexto

la reforma jurídica que se analiza en el capítulo. En segunda instancia, se describen los principales cambios experimentados en el marco regulatorio del mercado de las telecomunicaciones, a partir de la aprobación durante el año 2008, de la Ley General de Telecomunicaciones y de la Ley de modernización y fortalecimiento de las entidades públicas del sector telecomunicaciones.

En tercer lugar, se profundiza en el nuevo papel que corresponderá desempeñar al ICE en el marco de la apertura del mercado de las telecomunicaciones, lo que implica precisar los alcances y limitaciones que enfrentará este importante actor institucional, que ha jugado un rol de primer orden como único operador en el sector durante casi cinco décadas.

En la cuarta sección se recopilan y puntualizan las principales ventajas y desventajas que distintos analistas han observado respecto a la inminente apertura del mercado de telecomunicaciones en Costa Rica, y concretamente en lo relacionado con la apertura a la competencia, el marco regulatorio, la adjudicación de concesiones para la explotación y uso del espectro radioeléctrico, las garantías de

acceso y servicio universal, la rectoría del sector y lo relativo al Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.

Con el presente análisis, PROSIC espera aportar a la comunidad nacional una exposición clara, sencilla y en lo posible objetiva, sobre un tema complejo que sin duda remite a desafíos de fondo que enfrenta la sociedad costarricense vinculada al modelo de desarrollo, de sociedad y de Estado al que resulta legítimo aspirar en los albores del Siglo XXI.

2.1 ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA REFORMA AL MARCO NORMATIVO

Al momento de ser aprobado el marco normativo que se examina en este capítulo, Costa Rica cuenta con casi 20 años de intentar una reestructuración del sector de telecomunicaciones, independientemente del modelo a seguir que privilegian los distintos actores políticos, sociales, productivos y académicos implicados en la toma de decisiones.

El modelo costarricense del sector telecomunicaciones vigente desde mediados de 1960 hasta el 2008, cuando se aprueba la Ley General de Telecomunicaciones y de Modernización y Fortalecimiento de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, estuvo cimentado en la filosofía del Estado interventor en la economía y generador de las condiciones del desarrollo, que se inaugura con la Constitución Política de 1949.

En la coyuntura en que se estructuró y consolidó dicho modelo, existían condiciones que justificaban, sin mayor discusión, el concepto de monopolio natural en el sector de telecomunicaciones, en el sentido de que no se concebía la participación de más de un proveedor

en razón del volumen de inversiones necesarias y de la reducida dimensión del mercado.

El papel de las telecomunicaciones en el desarrollo

“El papel de las telecomunicaciones en el desarrollo es estratégico por su doble carácter: como actividad, en sí misma, y como vehículo y soporte de otras actividades esenciales, debido a los encadenamientos productivos que tiene capacidad de generar. Ello las convierte en un factor fundamental, para asegurar la participación efectiva y ventajosa en los mercados internacionales y, de esta manera, potenciar la producción de los recursos necesarios para un desarrollo sostenible”.

Universidad de Costa Rica, Comisión Especial sobre Telecomunicaciones, junio de 2006

La mayoría de analistas que se han ocupado del tema coinciden en que la participación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y posteriormente de la Compañía Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA), ha sido decisiva para desarrollar servicios de calidad y con una cobertura comparable con el resto de América Latina, como lo confirma su liderazgo en densidad de telefonía fija en toda la región así como las bajas tarifas de este servicio, el liderazgo en completación de llamadas internacionales, el alto índice de acceso a Internet (segundo en toda el área en el año 2000) y el primer lugar en el índice Sociedad del Conocimiento (IKS) a nivel de toda la región, según estudio dado a conocer en la II Fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información y el Conocimiento en 2005 (Universidad de Costa Rica, p. 18-19)¹.

1 La Defensoría de los Habitantes, por ejemplo, consignó en su análisis sobre los proyectos de ley que se examinan en este capítulo: “Hasta el día de hoy, Costa Rica ha adop-

No obstante lo anterior, hacia la década de los años ochenta se inaugura en el país un debate sobre el mercado de telecomunicaciones que a la vez forma parte de uno más amplio sobre la reforma del Estado, motivado en parte por una nueva concepción política internacional conducente a reducir la participación del Estado en la economía y privilegiar el fortalecimiento del sector privado. En la revisión del modelo de telecomunicaciones, además, se consideraron distintos eventos internacionales tales como la decisión de la Comunidad Europea de someter a competencia ese mercado entre empresas continentales, la digitalización de los servicios, la caída violenta de los precios de transistores, la comercialización de los microchips y la velocidad de procesamiento, entre otras manifestaciones de la emergente revolución tecnológica.

La convergencia de los anteriores factores condujo a consolidar un modelo de telecomunicaciones en el cual el Estado participaría como regulador del mercado, dictaría políticas y facilitaría las condiciones para la participación de operadores privados en la prestación de servicios, en competencia o no con los operadores estatales. A partir de entonces el modelo se consolida mediante la promulgación de vasta legislación en el mundo y pasa a constituir la estructura predominante en el ámbito internacional.

En Costa Rica, no obstante, desde el principio existió una resistencia importante a transitar decididamente hacia ese modelo, dados los resultados positivos alcanzados con el monopolio estatal y la incertidumbre respecto a la posibilidad de que un modelo distinto pudiese preservar o mejorar los respectivos indicado-

tado un modelo solidario en el desarrollo de las telecomunicaciones, que aunque con imperfecciones y limitaciones, ha permitido alcanzar indicadores importantes y ejemplares en cobertura y tarifas“(Defensoría de los Habitantes, p. 1).

res. La Defensoría de los Habitantes, en su Informe del año 2007 presentado ante la Asamblea Legislativa en relación con los dos proyectos de ley, precisó algunas de las principales reticencias respecto al cambio de modelo:

“El viraje hacia un modelo que busca la participación de nuevos operadores en el mercado trae consigo elementos sumamente importantes para el futuro de las telecomunicaciones costarricenses como inversión privada, innovación tecnológica, nuevos y diferentes servicios, y el reto de la convergencia, que sin duda abre nuevos, e incluso, a hoy desconocidos, horizontes para la industria de las telecomunicaciones costarricenses. Pero ese gran cambio inexorablemente viene aparejado con situaciones con las que inevitablemente el país deberá aprender a lidiar: poder de mercado, abuso de posición dominante, dumping, riesgo de exclusión, presiones sectoriales y la inevitable búsqueda del lucro y no del bien común, que naturalmente tienen los actores privados en cualquier mercado” (Defensoría de los Habitantes, p. 1).

El primer intento significativo por transitar hacia la tendencia internacional apuntada se produjo durante la Administración Arias de 1986-1990, con la incipiente tecnología celular y la adjudicación de ese servicio mediante contratación directa a un oferente único, decisión que fue posteriormente revocada por vicios en el procedimiento seguido.

Posteriormente, durante la Administración Figueres 1994-1998 se presentan sendos proyectos que no contaron con el suficiente respaldo legislativo pero que incorporan una visión más institucionalizada de la regulación del mercado, y que constituye la base de la legislación recién aprobada que se analiza en este capítulo.

Anexo 13 del Tratado de Libre Comercio

(Extracto: Disposiciones sobre la apertura del mercado de telecomunicaciones)

III. Compromisos Selectivos y Graduales de Apertura del Mercado

1. Consolidación de Nivel de Acceso al Mercado

Costa Rica permitirá a los proveedores de servicios de otra Parte suministrar servicios de telecomunicaciones en términos y condiciones no menos favorables que aquellas establecidas por u otorgadas de conformidad con su legislación vigente al 27 de enero del 2003.

2. Apertura Gradual y Selectiva de Ciertos Servicios de Telecomunicaciones

- (a) De conformidad con el Anexo I, Costa Rica permitirá sobre una base no discriminatoria, a los proveedores de servicios de telecomunicaciones de otra Parte, competir efectivamente para suministrar directamente al cliente, a través de la tecnología de su escogencia, los siguientes servicios de telecomunicaciones en su territorio:
 - (i) servicios de redes privadas, a más tardar el 1 de enero del 2006;
 - (ii) servicios de Internet, a más tardar el 1 de enero del 2006; y
 - (iii) servicios inalámbricos móviles, a más tardar el 1 de enero del 2007
- (b) El subpárrafo (a) también aplicará a cualquier otro servicio de telecomunicaciones que Costa Rica decida permitir en el futuro.

IV. Principios Regulatorios

(...)

5. Interconexión Regulada

- (a) Costa Rica asegurará que los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones de otra Parte sean provistos de interconexión con un proveedor importante 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.

6. Acceso a y Uso de Redes

- (a) Costa Rica garantizará que las empresas de otra Parte tengan acceso a, y puedan hacer uso de cualquier servicio público de telecomunicaciones, incluso los circuitos arrendados, ofrecido en su territorio o de manera transfronteriza, en términos y condiciones razonables y no discriminatorias y que se les permita:
 - (i) comprar o arrendar y conectar un terminal u otro equipo que haga interfaz con una red pública de telecomunicaciones;
 - (ii) suministrar servicios a usuarios finales, individuales o múltiples, a través de circuitos propios o arrendados;
 - (iii) conectar circuitos propios o arrendados con redes y servicios públicos de telecomunicaciones en su territorio o a través de las fronteras de Costa Rica o con circuitos arrendados o propios de otra persona;
 - (iv) realizar funciones de conmutación, señalización, procesamiento y conversión y usar protocolos de operación a su elección; y
 - (v) usar servicios públicos de telecomunicaciones para transmitir información contenida en bases de datos o almacenada de otra forma que sea legible por una máquina en el territorio de cualquier Parte.

Fuente: Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, Anexo 13.

Más adelante, la Administración Rodríguez 1998-2002 presenta también proyectos de Ley conocidos en la jerga popular como “Combo del ICE” por fusionar los relativos a telecomunicaciones, electricidad y fortalecimiento del ICE. Ese paquete de proyectos también apuntaba hacia la apertura del mercado tratando de emular lo que se hacía en otras partes del mundo, no obstante encontró una significativa resistencia popular que generó grandes movilizaciones en su contra, lo cual le restó viabilidad política y finalmente fue archivado.

Por su parte, la Administración Pacheco 2002-2006 realizó algunos ajustes a los proyectos anteriores con el respaldo del Banco Mundial y otros organismos internacionales, pero no se comprometió en un esfuerzo sustantivo con el impulso de esa legislación.

Finalmente, la actual Administración Arias 2006-2010 recopila todos los proyectos anteriores y se empeña en conjuntar la mayoría legislativa necesaria para reformar integralmente el marco jurídico del mercado de telecomunicaciones.

Cabe referir que el proceso legislativo que condujo a la aprobación de dicha reforma, incorporó un elemento clave no registrado anteriormente que facilitó el acuerdo político mayoritario necesario para su promulgación: la discusión y aprobación, mediante referendo popular en octubre de 2007, del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, (TLC), cuya versión final contempla la apertura del mercado de las telecomunicaciones a la competencia y otros aspectos de fondo que obligaron al país a modificar no sólo ese marco jurídico sino otras normas relacionadas con diversas áreas de actividad pública y privada.

A la vez, el acuerdo político mayoritario en torno a ese Tratado por parte de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, derivó en los correspondientes pactos para aprobar distintas reformas que requería la legislación nacional con el fin de que el TLC pudiese entrar en vigor, lo cual ocurrió a partir del 1° de enero de 2009.

Finalmente, es de notar que la consideración del TLC como uno de los principales agentes catalizadores para la articulación de voluntades políticas en la decisión de abrir el mercado de telecomunicaciones, no estuvo exenta de una memorable controversia en la que se generaron posiciones antagónicas, al igual que ocurrió con la reforma de otras normas del ordenamiento jurídico nacional que reñían con las disposiciones y requerimientos de dicho Tratado².

2.2 REFORMA DEL MARCO NORMATIVO

Como se comentó anteriormente, entre los años 2006 y 2008 se desarrolló un proceso legislativo que culminó con la aprobación de dos leyes que modifican sustancialmente la estruc-

2 La Defensoría de los Habitantes señaló al respecto: “es necesario reconocer que no es lo mismo pensar en la apertura de las telecomunicaciones obligada por el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana y en los términos de éste, a pensar en una apertura que se plantea como una decisión autónoma del país, en nuestros propios términos y en nuestras propias condiciones. En el escenario de la apertura obligada estamos ante la urgencia de tomar decisiones apresuradas, con las manecillas del reloj en contra porque un tratado internacional (...) nos obliga a tener una ley que regule la apertura de las telecomunicaciones, a la que ya nos comprometimos, en condiciones no muy claras y ciertamente atropelladas. En un escenario sin compromisos de esa índole, con calma, con nuestras propias condiciones, aprovechando nuestras ventajas y conociendo nuestras debilidades, buscando que la inversión privada sea un mecanismo para aumentar el bienestar de todos los habitantes y no como un fin en sí misma, el país estaría discutiendo qué tipo de apertura desea y esta Comisión no estaría en el predicamento que hoy se encuentra” (Defensoría de los Habitantes, p. 2).

tura del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica.

Seguidamente se comentan los principales aspectos contenidos en cada uno de esos cuerpos normativos, comenzando con una referencia a los argumentos vertidos para justificar cada una de las leyes y culminando con un repaso a las principales disposiciones que aporta cada una al ordenamiento jurídico nacional.

2.2.1 Ley General de Telecomunicaciones

a. Justificación de la Ley

La Ley General de Telecomunicaciones, N° 8642, fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 14 de mayo de 2008. El respectivo proyecto de Ley, N°16.398, presentado a la corriente legislativa en octubre de 2006 por el Poder Ejecutivo, contiene en su exposición de motivos una serie de argumentos con los que intenta justificar la apertura del mercado de las telecomunicaciones en el país, y que se reseñan en los siguientes párrafos.

El texto justifica la necesidad de cambios en el mercado de las telecomunicaciones al cuantificar las brechas en el acceso a los servicios que se observa entre diferentes regiones y estratos socioeconómicos del país, entre ellos los relativos a Internet y telefonía fija y pública entre la Región Central y las regiones periféricas, y las brechas en telefonía celular según el nivel de ingreso de las familias³. Asimismo, describe el bajo nivel de acceso a Internet de banda ancha en todo el país.

A partir de los datos que suministra para certificar esta brecha, concluye la referencia a ella señalando que: “Nos encontramos con un país que si bien tecnológicamente no está atrás de muchos países latinoamericanos, sí lo está de

otros países que hace treinta o cuarenta años tenían un ingreso per cápita más bajo que el nuestro. Un país que no está muy atrás a otros países del mundo en penetración telefónica, pero si lo está en materia de calidad y oferta de nuevos servicios” (Proyecto N° 16.398, p. 2).

A partir de esta realidad, el Poder Ejecutivo se decide por la opción de la apertura al destacar la experiencia de otros países que, según el texto, demuestra que los servicios de telecomunicaciones se prestan más eficientemente en mercados en competencia, que además ofrecen mejores condiciones para generar empleo e inversión.

Otro argumento a favor de la apertura tiene que ver con la mayor flexibilidad de los mercados abiertos para adaptarse a los cambios que conlleva la revolución tecnológica, la cual implica una proliferación de nuevos productos digitales y servicios de telecomunicaciones así como una convergencia tecnológica difícil de regular y de potenciar con modelos monopólicos.

Partiendo entonces de las brechas internas, así como de la experiencia internacional y la capacidad de adaptación a los cambios tecnológicos, el proyecto establece, como fin último de la ley: “Incorporar al sistema jurídico costarricense una normativa que genere mediante la

3 En la misma línea, y mientras el proyecto se encontraba en la corriente legislativa, señaló la ARESEP: “La comparación con el resto del mundo muestra además que Costa Rica no está entre los países con mejores indicadores en telecomunicaciones. Según datos de la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT) del 2005, su densidad telefónica es apenas similar al promedio mundial, y su densidad de telefonía celular es significativamente menor al promedio mundial. Por otra parte, la comparación de Costa Rica con otros 35 países del Continente Americano muestra que el país se encuentra entre los que tienen densidades telefónicas más bajas (posición 13 en 36 países), y que su ritmo de crecimiento de la telefonía celular en la primera mitad de la década del 2000 no estuvo entre los mayores (posición 18 en 36 países)” (ARESEP, p. iv).

participación de nuevos participantes más empleo y mejoras tecnológicas, que garantice la competencia y por ende se incrementen la cantidad de servicios, que bajen los precios y mejore la calidad” (Ibid., p. 3).

b. Principales disposiciones de la Ley General de Telecomunicaciones (LGT)

La Ley está dividida en seis títulos, los que a grandes rasgos se refieren, respectivamente, a la administración del espectro radioeléctrico; el régimen de garantías fundamentales; la regulación de la competencia; los cánones de telecomunicaciones; régimen sancionatorio y a diversas modificaciones en otras normas. Seguidamente una síntesis de las principales disposiciones de acuerdo con cada título.

Título Primero. Este Título establece que la LGT es de aplicación general sobre todos los agentes del sector, y aunque excluye los servicios de radio y televisión -que se siguen rigiendo por la Ley de Radio, N.º 1758-, sí regula la infraestructura de red que utilizan estos servicios como soporte, y también integra las autoridades regulatorias de ambos sectores.

Esta parte de la Ley también define los principios que pretenden inspirar el marco normativo, la actuación de la administración y en general la aplicación del ordenamiento en todos sus extremos, a saber: solidaridad, competencia efectiva, igualdad ante la ley, no discriminación, universalidad, neutralidad tecnológica, publicidad, transparencia, optimización de los recursos escasos y beneficio del usuario.

También se desarrolla en esta sección lo referente a los “títulos habilitantes”, cada uno de los cuales intenta coadyuvar con los objetivos

del servicio universal o bien limitar conductas anticompetitivas.

Por su parte, establece dos vías para otorgar concesiones para la explotación de telecomunicaciones, la primera mediante ley general, y la segunda mediante concesión especial otorgada por la Asamblea Legislativa directamente a la administración o a un particular. Asimismo, establece que las concesiones se otorgarán por un “tiempo limitado” -15 años prorrogables a 25- y de acuerdo con las condiciones y estipulaciones acordadas (para las concesiones otorgadas a servicios de difusión sonora y televisiva, se seguirá el procedimiento, plazos, impuestos y cánones vigentes en la Ley de Radio, N.º 1758).

Finalmente, este Título establece que las redes privadas y las públicas que no requieran espectro radioeléctrico, estarán sometidas al régimen de las autorizaciones y se otorgarán a todos los operadores o proveedores que reúnan los requisitos estipulados en la correspondiente regulación. Adicionalmente, en el capítulo que se refiere a los títulos habilitantes se desarrollan a manera de disposiciones comunes las causales de extinción, caducidad, revocatoria y nulidad de las concesiones y autorizaciones.

Título Segundo. En este Título la Ley garantiza el servicio universal y el consiguiente desarrollo de los mecanismos que permitan extender el acceso. En este sentido, define los mecanismos que permitirán destinar los recursos necesarios para cumplir con los objetivos de solidaridad definidos, contribuir con el desarrollo humano y disminuir la brecha digital.

Como parte del objetivo referente al servicio universal, identifica cuatro prioridades: a) accesibilidad al servicio en zonas remotas que suponen elevadas inversiones; b) zonas no rentables que no generan suficientes ingresos;

c) usuarios con escasos recursos económicos; y d) usuarios con necesidades sociales especiales.

Esta parte de la Ley establece la creación del principal instrumento con que se intentará cumplir con el objetivo de servicio universal, el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL), el cual será administrado por la Superintendencia y sus recursos provendrán de los ingresos brutos de todos los operadores de redes públicas y prestadores de servicios de telecomunicaciones, del otorgamiento de las concesiones y autorizaciones, los cobros por las multas que se establezcan y de las transferencias y donaciones que se reciban, así como de los ingresos financieros que genere el propio fondo.

Respecto a la actividad de FONATEL, la LGT establece que los proyectos desarrollados con estos recursos se harán de conformidad con lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.

En cuanto a los controles, la LGT establece que FONATEL será objeto anualmente de una auditoría externa al tiempo que obliga a la Autoridad Reguladora a presentar ante la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República y el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), un informe anual sobre la cobertura de los servicios de telecomunicaciones, un balance de los ingresos y egresos del Fondo, y un detalle de los proyectos en ejecución. Similares controles se establecen sobre los operadores y proveedores que acceden a los recursos de Fondo.

El Título segundo también incorpora un régimen de protección a la intimidad para el ámbito de las comunicaciones electrónicas y el régimen de protección de los usuarios finales. Más concretamente, plantea la regulación en

tres ámbitos: la protección de datos que garantiza la privacidad del procesamiento automático de datos de una persona; la seguridad de datos almacenados contra su uso accidental o sin autorización, alteración o diseminación; y la privacidad de la vida de una persona y la de su familia.

No obstante, el ámbito de aplicación del capítulo cubre únicamente a los operadores y proveedores de telecomunicaciones, por lo que no podría extenderse a quienes simplemente posean o administren bases de datos con información de terceros.

Otro aspecto a destacar relacionado con la protección en comentario, tiene que ver con la obligación general de incorporar en futuros reglamentos, acuerdos, concesiones y autorizaciones, los derechos y principios que tutelan el régimen de protección de los usuarios finales. Esta protección genérica se complementa con una protección contractual, bajo la cual la Autoridad Reguladora deberá homologar los contratos de adhesión entre proveedores y abonados con la finalidad de corregir cláusulas o contenidos contractuales abusivos o que ignoren, eliminen o menoscaben los derechos de los abonados.

Aunado a lo anterior, la Ley también obliga a los proveedores de servicios de telecomunicaciones a mantener un régimen de calidad de acuerdo con parámetros medibles y sancionables jurídicamente por los usuarios afectados. Asimismo, la Ley establece una serie de mecanismos de solución de controversias en esta materia, para lo cual define reglas y procedimientos formales de reclamación de los derechos del usuario, ya sea ante el proveedor de servicios o ante la Autoridad Reguladora.

Título Tercero. Esta parte de la LGT concibe la competencia efectiva como el elemento más

sobresaliente para el desarrollo de un mercado de telecomunicaciones con múltiples operadores, por lo que establece un régimen destinado a proteger y promover la competencia en el sector. En este esquema, la Ley asigna a la Autoridad Reguladora la responsabilidad de elaborar y administrar las normas correspondientes, incluyendo la imposición de sanciones y medidas de resarcimiento, así como la solución de controversias entre operadores.

Asimismo, la LGT establece los puntos de coordinación entre el sistema de regulación sectorial de las telecomunicaciones y el régimen general de defensa de la competencia instaurado por la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.

Por otro lado, se establecen los elementos básicos para el desarrollo de un régimen de precios y tarifas al consignar que los precios de los servicios públicos de telecomunicaciones serán fijados libremente por sus proveedores, a menos que la Autoridad Reguladora determine la inexistencia de competencia efectiva en el mercado y deba entonces fijar las tarifas correspondientes.

En esta materia, no obstante, en la propia exposición de motivos del proyecto de ley se señala que el desarrollo del mercado de telecomunicaciones se dará en forma gradual y selectiva, por lo que presumiblemente el “poder tarifario” no desaparecerá en la etapa inicial, lo que implicará un esquema tarifario de precios tope y la eliminación de subsidios cruzados.

Por su parte, un capítulo fundamental del régimen de competencia tiene que ver con el acceso e interconexión. En el respectivo articulado, la LGT propicia la interconexión de las diversas redes pertenecientes a los distintos operadores, con el fin de garantizar la conexión de los usuarios independientemente de la red a

la que estén conectados. En este sentido, la obligación de interconexión elimina posibles barreras de entrada al mercado que ocurrirían si los usuarios no pudiesen cambiar de operador por la imposibilidad de comunicarse con otros conectados a otras redes.

Por su parte, aunque los acuerdos de acceso e interconexión se fijan entre los propios operadores y proveedores, la autonomía de la voluntad está fuertemente limitada por la ley y los reglamentos, dada la intención de garantizar los mejores acuerdos y evitar eventuales costos innecesarios a los usuarios así como demoras para comunicarse.

Título Cuarto. En este Título se establecen los tres cánones para la administración de las telecomunicaciones: el canon de regulación que se cobra a todos los operadores y proveedores de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley de ARESEP; la tasa de rectoría para que el MINAET pueda realizar a cabalidad sus funciones; y el canon por uso del espectro radioeléctrico, para financiar los equipos técnicos y el personal capacitado para verificar su correcto uso.

Título Quinto. Este Título establece y desarrolla el marco de infracciones y sanciones así como las disposiciones necesarias para garantizar el cumplimiento de la ley, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables. Con estas disposiciones se pretende garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los operadores y de todo el sistema.

Las sanciones, a las que se harán acreedores quienes infrinjan lo dispuesto en la ley, incluyen no solo la imposición de multas sino también limitaciones al uso del espectro, instalaciones y equipos empleados en la comisión de infracciones, y la revocación de las concesiones o autorizaciones. Las sanciones se aplicarán sin

perjuicio de la responsabilidad civil o penal correspondiente.

En definitiva, se delimita en esta sección el ámbito de actuación de la potestad sancionatoria de la Autoridad Reguladora, se articulan las garantías de un debido proceso para la defensa de los operadores y proveedores y se establecen las medidas precautorias y cautelares, cierre de establecimientos, desobediencia a las resoluciones o las órdenes dictadas por la Autoridad Reguladora, y se tipifican las infracciones y sanciones.

Título Sexto. En esta sección final se establecen reformas muy puntuales a determinados artículos de la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor; de la Ley del Sistema de Emergencias 911; de la Ley de Anclaje de Cables Submarinos; y de la Ley de Radio, con la finalidad de ajustar las respectivas disposiciones al nuevo marco normativo.

Adicionalmente, como “Disposiciones Finales”, la LGT promulga la emisión de varios Reglamentos una vez que entre en vigencia, y que deberán emitir en plazos perentorios el Poder Ejecutivo y la Junta Directiva de ARESEP.

2.2.2 Ley de modernización y fortalecimiento de las entidades públicas del sector telecomunicaciones

a. Justificación de la Ley

Esta Ley, N° 8660 y conocida también como “Ley de Fortalecimiento del ICE”, fue aprobada en segundo debate el 29 de julio de 2008. En términos generales, esta Ley modifica el marco jurídico para que las entidades estatales que prestan servicios de telecomunicaciones puedan operar en el marco de la competencia

que plantea la Ley General de Telecomunicaciones, y crea la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) para regular el sector y recomendar la adjudicación de concesiones.

En la exposición de motivos del respectivo proyecto de Ley, N° 16.397 -presentado por el Poder Ejecutivo en octubre de 2006-, se precisan una serie de argumentos que justifican su vigencia en el ordenamiento jurídico costarricense, entre ellos, señala que la Ley persigue la “organización del Sector” en función de las disposiciones contenidas en la “Ley General de Telecomunicaciones” que abren a la competencia ese mercado y acaban con el monopolio estatal.

La propuesta de reforma parte de que “*el nuevo entorno de convergencia*” tecnológica que emerge en este mercado, exige buscar un nuevo modelo que se adapte fácilmente a la continua evolución de los productos digitales y servicios de infocomunicación, requerimientos que según el enfoque del proyecto, no pueden ser asumidos plenamente por el modelo monopólico vigente durante décadas.

De esta manera, el proyecto justifica la emisión de nuevas “reglas del juego” para las entidades públicas que participan en este mercado y aspira a mejorar las capacidades del país para aprovechar las oportunidades y superar los desafíos que plantea el entorno global del mercado de telecomunicaciones.

b. Principales disposiciones de la Ley

Como se mencionó, la Ley plantea una separación funcional del rol del Estado en sus facetas de rector, regulador y operador. En la función de rectoría, el proyecto asigna esa responsabilidad al Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) (anteriormente MINAE), al cual corresponderá formular y re-

visar las políticas de uso y desarrollo de las telecomunicaciones; coordinar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones; coordinar la Administración Pública en este campo de actividad; representar al país ante organizaciones y foros internacionales relacionados con el sector; coordinar las políticas de desarrollo en este ámbito con otras políticas públicas destinadas a promover la Sociedad de la Información, entre otras.

En materia de regulación, la Ley confiere a la Autoridad Reguladora varias competencias y atribuciones para regular a los operadores del mercado de telecomunicaciones y para sancionar sus infracciones, así como para procurar una adecuada administración y control del espectro radioeléctrico; también reconoce los “derechos de los usuarios” y establece vías de reclamación.

Uno de los aportes más significativos de la Ley es la creación de un órgano dentro de la ARESEP denominado Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL). A dicho órgano, que será colegiado y especializado, se le otorgan una serie de atribuciones para regular a todos los actores de la industria de las telecomunicaciones y sobre todos los aspectos relacionados con la regulación del sector, incluyendo poderes de imposición de sanciones para garantizar que todos los actores del sector observen las normas aplicables.

Respecto a dicho órgano, señala expresamente la exposición de motivos del respectivo proyecto de Ley: “En síntesis, la propuesta visualiza una Autoridad Reguladora altamente especializada, cuyas decisiones y procedimientos serán imparciales con respecto a todos los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones”.

Finalmente, respecto al papel del Estado como prestador de servicios de telecomunicaciones, la Ley desarrolla un marco normativo complementario a la Ley N° 449, Ley de creación del ICE, para que esa entidad pueda prestar y comercializar productos y servicios de electricidad y telecomunicaciones dentro y fuera del territorio nacional en un marco de competencia regulada.

En atención a lo anterior, la Ley enuncia la aspiración de conceder al ICE mayor autonomía e independencia; un régimen de contratación administrativa más ágil que el actual; flexibilización de varias leyes para quitarle trabas y amarras; autorización para elevar su capacidad de inversión vía deuda; potestad para operar internacionalmente y realizar alianzas estratégicas, entre otras.

Adicionalmente, la Ley contiene aportes fundamentales para el fortalecimiento de la función de rectoría política del Poder Ejecutivo en el sector de telecomunicaciones, entre ellos la creación del Sector de Telecomunicaciones dentro de la organización del Estado Costarricense, la definición del Ministro Rector de sector, la referida transformación del MINAE en Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), y la creación del Consejo Sectorial de Telecomunicaciones como órgano de desconcentración máxima del MINAET.

2.3 EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD ANTE EL NUEVO ESCENARIO DE APERTURA A LA COMPETENCIA

Uno de los temas que ha suscitado mayor discusión durante todo el proceso de debate nacional que culminó con la aprobación de las

leyes anteriormente repasadas, fue el del rol que le corresponderá desempeñar a una de las instituciones más reconocidas y valoradas por la sociedad costarricense, el ICE.

Respecto al papel del ICE en el marco de la apertura y competencia, se han esgrimido numerosos argumentos y en no pocas ocasiones la discusión general se ha concentrado en su efectivo fortalecimiento para que pueda competir exitosamente en el nuevo contexto. Seguidamente se repasan algunos de los principales aspectos que contiene la Ley N° 8660 relacionados directamente con esa institución y se reseñan algunas valoraciones que al respecto han planteado diversos analistas.

2.3.1 Principales disposiciones de la reforma jurídica en relación con el ICE

Como se comentó anteriormente, la normativa recién aprobada enuncia como parte de sus objetivos el fortalecimiento y modernización del ICE y sus empresas con la finalidad de que pueda competir con éxito en el mercado de las telecomunicaciones, dentro del territorio nacional y fuera de él. Para ello, enuncia la generación de condiciones jurídicas, financieras y administrativas idóneas y establece disposiciones específicas tendientes a flexibilizar los mecanismos de contratación pública, reafirmar su autonomía administrativa y financiera y garantizar la rendición de cuentas y evaluación de resultados por parte de esa empresa pública.

Más concretamente, la Ley N° 8660 precisa las actividades que podrá realizar al ICE y que no estaban contempladas en el marco normativo previo, entre las que se destacan:

- a) Constituir y capitalizar empresas, filiales y sucursales, tanto dentro como fuera del te-

rritorio nacional, las cuales podrán operar dentro y fuera del país.

- b) Suscribir alianzas estratégicas dentro y fuera del país, o cualquier otra forma de asociación empresarial con otros entes públicos o privados, nacionales o extranjeros.
- c) Implementar las prácticas comerciales usuales y legales en la industria y el comercio en general.
- d) Suscribir contratos de constitución de fideicomisos de cualquier índole, dentro y fuera del territorio nacional.
- e) Negociar, contratar y ejecutar, de manera autónoma, endeudamientos internos y externos de mediano y largo plazo hasta un nivel de endeudamiento máximo del 45% con relación a sus activos totales.
- f) Emitir todo tipo de títulos valores, en moneda nacional o extranjera, al interés, tasa de amortización y monto que determine su Consejo Directivo.

Además, es de destacar la creación de un régimen especial de contratación administrativa para el ICE, las disposiciones tendientes a mejorar las condiciones y derechos laborales — entre las que se incluyen la consolidación del Fondo de Garantías y Ahorro y el Fondo de Pensiones Complementarias—, y las medidas tendientes a mejorar los mecanismos de rendición de cuentas por parte de la institución.

2.3.2 Valoración sobre la posición del ICE en el nuevo escenario de apertura a la competencia

Respecto a la posición en que queda el ICE tras la reforma jurídica en comentario, nuevamente se registraron opiniones contrarias entre dis-

tintos analistas y actores políticos que participaron en la discusión de la Ley.

Entre los analistas para los que el ICE efectivamente sale fortalecido, cabe citar al experto en regulación Walter Herrera, quien asegura que la nueva legislación fortalece a la entidad *“hasta donde las posibilidades legales de una institución pública lo permiten”*, esto es, entendiendo que resulta imposible su operación en las mismas condiciones de una empresa privada (nunca existió consenso para convertir al ICE en una sociedad anónima del Estado, otra posible alternativa, dado el riesgo no deseado de que futuras administraciones decidieran vender las respectivas acciones a operadores privados).

Para Herrera el fortalecimiento del ICE viene dado, entre otras razones, por la capacidad de endeudamiento que la Ley le permite para realizar contrataciones, la que comprende hasta un 45% de sus activos por año sin tener que pedir el aval del Estado, lo cual le permitirá contar con las condiciones necesarias para innovar, garantizar calidad y ofrecer precios competitivos.

Otra fortaleza viene dada por los nuevos esquemas de contratación, que ya no estarán regidos por las disposiciones de la Ley General de Contratación Administrativa sino por lo que establezca su propia Ley, lo que implica por ejemplo topes de contratación distintos a los que establece la Contraloría General de la República. También se le concede al ICE mayor autonomía para definir los esquemas de remuneración de su personal, y para crear o eliminar plazas de acuerdo a sus necesidades.

Por su parte, aunque disconforme con la filosofía y con los principales instrumentos de la Ley, el experto en telecomunicaciones del ICE, Gerardo Fumero, reconoce algunos aspectos positivos que favorecerán la contratación y co-

mercialización de sus servicios, como la posibilidad para suscribir alianzas así como vender servicios de asesoría y consultoría dentro y fuera del país, la flexibilidad para realizar determinadas prácticas usuales en el mercado tales como el incremento en el tope de licitación, mayor flexibilidad para crear empresas, obsequiar el equipo terminal, otorgar descuentos y patrocinios, entre otros.

No obstante esas medidas, otros criterios señalan que tales concesiones al ICE no hacen sino matizar los visibles desequilibrios y dificultades que tiene una empresa pública para competir en igualdad de condiciones con empresas privadas cuya motivación es el lucro. Para Juan Manuel Campos, consultor en materia de TIC, la decisión de mantener un operador estatal en telecomunicaciones exigía una reestructuración de mayor calado respecto a la naturaleza de los operadores públicos, tal como se ha hecho en países como Colombia con la figura de Empresa de Servicios Públicos. Con las condiciones actuales, considera Campos que el ICE no podrá competir exitosamente con los operadores privados.

Adicionalmente, algunos analistas han subrayado la existencia de riesgos importantes que deberá enfrentar el ICE debido a vacíos sustanciales en la legislación aprobada. En criterio de Juan Manuel Campos, las leyes aprobadas carecen de transitorios o disposiciones que confieran un sentido de transición gradual y ordenada a la apertura y competencia, desde el punto de vista técnico. Por ejemplo, destaca la inexistencia de disposiciones sobre la liberalización del bucle de abonado o par telefónico que conecta la central con cada abonado (liberalización que Europa autorizó después de 20 años de apertura), indefinición que podría terminar obligando al ICE a facilitar inmediatamente y en condiciones desventajosas esa infraestructura a sus competidores privados.

Otra omisión que podría afectar al ICE, según Campos, tiene que ver con la inexistencia de un inventario riguroso de las redes con que contaba antes de que se promulgara la nueva legislación. Al respecto, los principios de interoperabilidad y arquitectura de red abierta prevista en la Ley, suponen que el país debe disponer de una arquitectura de red abierta al momento de que nuevos operadores deseen incorporarse como oferentes. Sin embargo, dado que el ICE ha invertido en redes que no son abiertas, no existe certeza de que el país cuente con la estructura requerida para la lograr una adecuada interoperabilidad y esto podría conducir, dada la indefinición existente, a que el ICE deba invertir sumas millonarias en arquitecturas de red abierta que favorecerán a sus competidores.

Otro vacío es apuntado por Gerardo Fumero, experto en Telecomunicaciones y funcionario del ICE, para quien la indefinición legal probablemente obligará al instituto a financiar el derecho a la portabilidad numérica (mantener el mismo número de teléfono) cuando los usuarios quieran cambiar de operador, financiamiento que entre otros rubros debe cubrir la compra de equipos y bases de datos para tal fin, cuyo costo actual es de varios millones de dólares.

Además del vacío señalado, Fumero plantea otras posibles afectaciones que revelan una posición mucho más pesimista sobre el futuro del ICE, posición que fue compartida por varios actores socio políticos opuestos a la normativa de cita. En su criterio, lejos de fortalecerlo, la legislación aprobada en 2008 claramente debilita al ICE al quitarle la función de planificación del sector que por años ha mantenido, y otorgar la concesión de sus servicios por un tiempo mucho más limitado que el otorgado en la Ley 3226 (“por tiempo indefi-

nido”, mientras que la Ley N° 8642 sólo le otorga 15 años renovable a 25).

Asimismo, considera que la normativa relacionada con la regulación del mercado impone una serie de restricciones que afectan al “operador dominante”, el ICE, con el propósito de estimular la competencia y evitar prácticas monopólicas. Sin embargo, los nuevos operadores no dominantes que protege esta legislación, son en realidad grandes empresas transnacionales mucho más grandes y poderosas que el ICE, las que inicialmente entrarán al mercado como competidores pequeños pero que tienen el potencial y seguramente la intención de sacar al ICE rápidamente del mercado⁴.

Relacionado con lo anterior, Fumero observa que las tarifas establecidas para la interconexión de redes -necesaria para poder habilitar la competencia-, establece tarifas de interconexión “orientadas a costos” (artículo 61 de la Ley N° 8642), lo cual perjudica notablemente al ICE y favorece a sus competidores. En sus propias palabras: “Mientras las tarifas al cliente aumentarán porque el ICE no podrá subsidiarlas más, a don Carlos Slim y Telefónica le garantizamos precios al costo. El promedio latinoamericano del precio de interconexión es de 11 centavos por minuto, y don Carlos Slim

4 En la misma línea, ha observado la Defensoría de los Habitantes: “5. Como lo exige todo sistema regulatorio moderno, el proyecto propone una regulación más estricta al operador dominante (llamado en el proyecto “importante”) que de momento sería el Instituto Costarricense de Electricidad. Estas regulaciones estrictas se observan, por ejemplo, en cuanto a obligaciones de brindar interconexión y acceso a instalaciones esenciales, así como la obligación de brindar información técnica para permitir ese acceso. Paradójicamente el ICE, aunque califica como operador dominante o “importante”, en términos del proyecto de ley, por su actual condición de monopolio, en relación con sus potenciales competidores es una empresa pequeña y con recursos limitados. Esta afirmación es el resultado de la investigación que realizó la Defensoría para observar cómo se comporta el mercado Latinoamericano de las telecomunicaciones para tener una idea de la posición del ICE (Defensoría de los Habitantes, p. 3).

le cobra a sus competidores en México 17 centavos por minuto, pero aquí se les cobrará 1 centavo, si se mantiene la actual tarifa aprobada por la ARESEP”.

En cuanto a la liberación de “trabas” administrativas para contratar, Fumero señala que la agilización final será menor de la esperada y que en todo caso quedan incólumes los controles de la Contraloría, el mecanismo de licitación pública, las apelaciones, el refrendo, entre otros aspectos que le sitúan en desventaja frente a los competidores privados.

Finalmente, el analista destaca que la Ley le quita al ICE la representación del país que había tenido por muchos años en la Comisión Centroamericana de Telecomunicaciones (COMTELCA), en UIT, CITEL, INTELSAT, INMARSAT y otras representaciones que asumirán MINAET o SUTEL.

2.4 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA REFORMA JURÍDICA DE TELECOMUNICACIONES

Como se señaló en la presentación de este Capítulo, en esta sección se recopilan distintos planteamientos que han realizado varios analistas y actores sociales y políticos en relación con las ventajas y desventajas que supone para el país la reforma del marco normativo en el sector de telecomunicaciones. Seguidamente se puntualizan los principales argumentos que han formado parte de la rica deliberación pública sobre esta materia.

2.4.1 Apertura y competencia

Como se subrayó anteriormente, entre los objetivos de la Ley N° 8642 se incluye la promoción de la competencia efectiva en el mercado

de telecomunicaciones, en función de una mayor oferta, calidad y precios asequibles en el servicio. Esta competencia es entendida como el establecimiento de mecanismos adecuados para que todos los operadores compitan en condiciones de igualdad, lo que implica que ningún operador de redes o proveedor de servicios puede fijar los precios o las condiciones de mercado unilateralmente.

En el caso costarricense, el experto en materia de regulación del sector Telecomunicaciones, Walter Herrera Cantillo, destaca que el pilar principal de las leyes recién aprobadas consiste en crear las condiciones para abrir el mercado de telecomunicaciones a la competencia pero manteniendo un operador público fuerte, y descartando una privatización. Al respecto, hace un parangón con la apertura que ocurrió hace algunos lustros con el monopolio de las cuentas corrientes en manos de la banca pública, que desde entonces compite con la banca privada. En palabras de Herrera: “La apertura de la banca en Costa Rica benefició a todos los costarricenses, benefició a los bancos públicos y benefició a la banca privada también, pero el principal beneficiario de la apertura de las cuentas bancarias fue precisamente el ciudadano”. (Herrera, 2008, entrevista).

Al analizar esta experiencia, Herrera subraya la coexistencia de operadores públicos con operadores privados como un aspecto fundamental para que los beneficios de la competencia se trasladen efectivamente al consumidor. Al respecto señala: “Al hablar de condiciones de mercado, pareciera que la mejor fórmula es tener un mercado mixto, que no sea totalmente de operadores públicos o totalmente de operadores privados. Si se analiza porqué ha sido exitosa la apertura del mercado bancario, se observa que uno de los jugadores más importantes son los bancos públicos. Muy posiblemente esta apertura no hubiera sido tan exitosa

si no hubieran existido los bancos públicos, si se hubieran vendido. Varios bancos privados que operan en toda Centroamérica ofrecen servicios menos eficientes en otros países que los que ofrecen en Costa Rica, debido a que allá no tienen competencia de bancos públicos y debido a que no tienen un ente regulador fuerte como ha sido la Superintendencia aquí”.

No obstante, ya en lo que toca al tema de telecomunicaciones, existió durante la discusión de la Ley un debate de fondo respecto al cual se registraron criterios opuestos: el de la consideración o no de los servicios de telecomunicaciones como un monopolio natural, valoración que conduciría a justificar o a desautorizar la apertura de ese mercado a la competencia.

A grandes rasgos, los partidarios de concebir los servicios de telecomunicaciones como un monopolio natural en el país, argumentaron que el mercado costarricense es muy pequeño y que por tanto en él no se lograría generar suficiente competencia entre operadores públicos y privados. Aunado a este argumento, señalaron que de todas maneras el ICE ha sido un operador exitoso, que exhibe altos niveles de calidad y cobertura en sus servicios y que ha logrado economías de escala que otro competidor tardaría mucho tiempo en alcanzar.

Sin embargo, la tesis contraria descansa en un cuestionamiento sistemático a la operación del ICE, según la cual la penetración telefónica, por ejemplo, se ha logrado con costos mucho más elevados de los necesarios debido a la falta de supervisión de su accionar, y la consiguiente comisión de actos de corrupción, negligencia y deficiente planificación. Las consecuencias de esta operación errática, en criterio de quienes se oponen al monopolio natural, se visualiza en la escasa penetración de la telefonía móvil - comparativamente con América Latina- y las tarifas poco competitivas de ese servicio.

Walter Herrera es uno de los analistas que se manifiesta claramente a favor de la apertura, pues señala que el mercado de las telecomunicaciones experimentará beneficios netos cuando se produzca una competencia entre operadores públicos y operadores privados, que en primera instancia se trasladará a los consumidores. Puntualmente, vaticina que con las leyes aprobadas el país contará con una empresa pública, el ICE, que mantendrá el dinamismo del mercado y que será más eficiente, competitiva y agresiva frente a sus competidores, lo que a su vez obligará a los operadores privados a mejorar sus ofertas.

Por el contrario, para el consultor en materia de TIC, Juan Manuel Campos, la apertura a la competencia recién aprobada resulta “sui géneris”, con un particular “sello costarricense”, dado que no podrán operar libremente las reglas de oferta y demanda por el efecto de una “altísima regulación”, que en su criterio resultará muy “pesada”. En su opinión, la legislación nacional invierte el orden de las disposiciones que rigen en otros mercados, las cuales excluyen la participación del órgano regulador en la fijación tarifaria y solo la permite excepcionalmente cuando se comprueba que no hay competencia efectiva, pero en Costa Rica se autorizará dicha ingerencia hasta que estudios demuestren que sí hay competencia efectiva, entonces se liberalizará la fijación tarifaria.

Otra visión tiene el experto en telecomunicaciones Gerardo Fumero, para quien Costa Rica no presenta aún condiciones para una competencia efectiva entre operadores de redes ni proveedores de servicios, como lo demuestra el oligopolio constituido hasta ahora en el servicio de televisión por cable (las cableras se han distribuido el mercado en lugar de competir, sostiene). Además, agrega que aun en los grandes mercados de América Latina se mantienen

monopolios, y que algunas pocas empresas, -Telmex y Telefónica principalmente- mantienen el control de más del 80% del mercado.

2.4.2 Regulación de los servicios de telecomunicaciones

Las leyes aprobadas introducen modificaciones sustantivas en la regulación de los servicios de telecomunicaciones. En criterio de ARESEP, la Ley brinda dos contribuciones trascendentes. Por una parte, incluye un conjunto de disposiciones orientadas a actualizar y fortalecer su gestión como órgano estatal multisectorial que se especializa en la regulación de servicios públicos, más allá del sector de telecomunicaciones. Por otra parte, establece un conjunto de cambios institucionales dirigidos a fortalecer la regulación del mercado de las telecomunicaciones en particular, siendo la creación de la SUTEL, órgano perteneciente a la ARESEP, el más relevante de esos cambios (ARESEP, p. 19).

El nuevo marco legal traslada el objeto de regulación del “servicio” hacia las redes o autopistas que soportan los flujos de información, y en consecuencia el Estado no está ya obligado a regular cada servicio sino más bien a regular el uso y concesión de las redes.

Según Walter Herrera, experto en regulación de telecomunicaciones, resulta conveniente que sean las redes -ancho de banda- las que pasen a concebirse como el objeto de regulación debido a que la convergencia tecnológica permite que los servicios de telecomunicaciones -voz, datos, video, audio, etc.- se puedan prestar simultáneamente por el mismo operador y a través de la misma red.

Para Herrera, de mantenerse el concepto de “servicio público” como objeto de regulación -previsto en la Ley de ARESEP-, cada concesión tendría que otorgarse únicamente para

brindar un único servicio, lo que ocasionaría entramientos como los que ocurren cuando operadores con capacidad tecnológica para brindar distintos servicios solamente están autorizados a prestar uno, lo cual limita la oferta, diversidad y calidad de los servicios y por tanto retrasa las posibilidades y potencial que ofrece la convergencia tecnológica. En el caso de las leyes aprobadas y que se comentan en este capítulo, las concesiones comprenderán anchos de banda -bien demanial- con los cuales los operadores podrán brindar distintos servicios a la vez.

Por su parte, el experto Gerardo Fumero externa un criterio contrario a la posición de Herrera, y al respecto recuerda que la tendencia internacional en mercados avanzados como el europeo, es regular cada servicio por separado más que la red en su conjunto, lo cual no impide que un mismo operador pueda ser concesionario de varios servicios para aprovechar la convergencia. En este sentido, recuerda que internacionalmente cada servicio tiene sus propios principios y reglas regulatorias que deben ser observadas.

Por su parte el experto Consultor en el tema de TIC, Juan Manuel Campos, destaca un elemento relativo a la regulación que en su criterio resulta “amorfo” o poco convencional en la legislación internacional comparada referente a este sector: la regulación de la calidad del servicio en el contexto de competencia. En este sentido, señala que la normativa asigna al órgano regulador la tarea de establecer estándares y regulaciones de calidad de servicios que se tendrán que observar como requisito para operar en el mercado, cuando lo usual en los mercados en competencia es que la calidad del servicio la impone la relación entre consumidores y oferentes, la libertad del consumidor para escoger y la innovación, calidad y precio ofrecido por el operador para vender.

Al respecto, señala que en virtud de dicha “in-tromisión”, determinados servicios que se ajusten a las preferencias de determinados consumidores no podrían ser brindados en el mercado nacional debido a que no cumplen los estándares impuestos por el ente regulador, contingencia que según Campos también ha enfrentado en el pasado la propia Comunidad Europea y que ha constituido uno de sus principales desafíos en la regulación del sector.

El Ingeniero experto en Telecomunicaciones Gerardo Fumero, considera inconveniente que las competencias y atribuciones en materia de regulación, se hubiesen asignado a la recién creada SUTEL. En su criterio, la elección de los integrantes de SUTEL favorece la filtración de intereses políticos y de distintas empresas privadas, lo que influirá en la labor de regulación tal como en su criterio se ha podido apreciar en el primer proceso legislativo de nombramiento y ratificación de los directores de esa Superintendencia, hacia finales de 2008.

Como alternativa, Fumero señala que tanto él como el sindicato de ingenieros del ICE y otros actores sociales y políticos, propusieron que dichas funciones fueran asumidas directamente por ARESEP, dado que con ello la regulación estaría en manos de funcionarios de carrera con décadas de trabajar en el sector y mucho menos propensos a favorecer intereses políticos y empresariales en las labores de regulación.

2.4.3. Asignación del espectro radioeléctrico

Ley N° 8642 contiene entre sus objetivos el de asegurar la eficiente y efectiva asignación, uso, explotación, administración y control del espectro radioeléctrico y demás recursos esca-

sos⁵, y precisa, en sus “principios rectores”, que dicho objetivo tiene el doble propósito de asegurar una competencia efectiva así como la expansión y mejora de las redes y servicios.

La definición del ente responsable de adjudicar las concesiones del espectro radioeléctrico, constituyó uno de los principales desencuentros entre los actores políticos y entre analistas, a partir de sendos pronunciamientos de la Procuraduría General de la República acerca de que dicha función no podía ser realizada por un ente descentralizado como ARESEP y que en consecuencia debía ser realizada por el Ejecutivo⁶.

No obstante, dicha posibilidad generó una importante oposición debido a la presumible politización en el proceso y la toma de decisiones respecto a las adjudicaciones, por lo que la mayoría legislativa se decantó por un modelo mediante el cual la Superintendencia de Telecomunicaciones, que es parte de ARESEP, elaborará los estudios necesarios para recomendar la concesión de determinadas bandas y realizará a solicitud del Ejecutivo el respectivo proceso concursal para recomendar los oferentes más idóneos, con base en cuya recomendación el Ejecutivo adjudicará finalmente

5 Por “recursos escasos” se entiende el espectro radioeléctrico, los recursos de numeración, los derechos de vía, las canalizaciones, los ductos, las torres, los postes y las demás instalaciones requeridas para la operación de redes públicas de telecomunicaciones (Ley N° 8642, artículo 6 inciso 18).

6 ARESEP discrepó del criterio de la Procuraduría al brindar su criterio sobre el respectivo proyecto de Ley ante la Asamblea Legislativa. En dicho análisis señala: “Una revisión exhaustiva que ha realizado la ARESEP del ordenamiento constitucional y legal de la Administración Pública costarricense permite afirmar de manera contundente que el marco jurídico del país permite que el otorgamiento de concesiones sea realizado por entidades autónomas del Estado. En consecuencia, el marco jurídico del país también permite que esa función sea ejercida por un órgano regulador como la ARESEP” (ARESEP, p. 37).

la concesión (no obstante, el Ejecutivo puede apartarse de la recomendación pero para ello debe fundamentar los motivos).

Sin embargo, el modelo propuesto tampoco satisfizo plenamente el criterio de múltiples analistas y ni siquiera el de la propia ARESEP.

En criterio de ARESEP, la adjudicación de concesiones por parte del Ejecutivo tiene efectos contraproducentes sobre la función de rectoría política, pues le sitúa en una situación de considerable e innecesaria vulnerabilidad ante acusaciones de influencia política indebida (o incluso de corrupción). Asimismo, señala este órgano que aunque las acusaciones de parcialidad sean infundadas, pueden afectar la legitimidad del gobierno, sobre todo si se considera que en materia de telecomunicaciones las concesiones involucran contratos cuantiosos y la participación de grandes empresas.

“Cuando se traslapan las funciones de concesión de bienes o servicios públicos con el ejercicio de funciones de dirección política del gobierno, se pueden generar señales de incertidumbre ante los operadores privados en el ámbito internacional. La incertidumbre puede derivar de que los operadores perciban la existencia de riesgos de intromisión política, o de actuaciones no transparentes de las autoridades políticas, en medio de los procesos de selección de los concesionarios” (ARESEP, p. 28).

Asimismo, ARESEP cuestiona que la recomendación sobre la entrada y salida de los agentes económicos quedara fuera del nivel más alto del ente regulador, la Junta Directiva de ARESEP, y en su lugar se asignara dicha responsabilidad a SUTEL, lo que se genera un riesgo innecesario de “captura” de ese órgano por parte de los operadores y las autoridades gubernamentales.

En relación con la conformación de SUTEL, Juan Manuel Campos cuestiona que cada nombramiento deba pasar por una ratificación legislativa, y en su criterio la alternativa seleccionada debió ser que dichos nombramientos los realizara la Junta Directiva de ARESEP, atendiendo a los perfiles que al efecto establece la Ley.

Asimismo, en opinión de este experto no se establecieron los filtros necesarios para impedir que los operadores privados que entrarán próximamente a competir, puedan “capturar” -persuadir- a los integrantes de SUTEL en las decisiones que les corresponde tomar, pues por un criterio en su opinión “sesgado” del Departamento Legal de ARESEP, la incompatibilidad a que se refiere la Ley para nombrar en el órgano a empleados de empresas sujetas a regulación, solo le aplica al ICE y a RACSA porque son las únicas que en este momento están operando, y no a empresas que presumiblemente entrarán al mercado y serán objeto de regulación en cuanto culmine la etapa de redacción de reglamentos y otros requerimientos que aún faltan para habilitar la competencia.

De acuerdo con lo anterior, sostiene Campos que ejecutivos y profesionales de empresas transnacionales del sector, que probablemente competirán próximamente en este mercado, han tenido la oportunidad de participar en el proceso de designación de los integrantes de SUTEL durante el actual proceso de nombramiento y ratificación que se lleva a cabo al momento de escribir estas líneas.

Respecto a lo anterior, cabe señalar que todos los analistas consultados por PROSIC coincidieron en que la asignación de concesiones debió quedar como una potestad única del órgano regulador en la normativa recién aprobada. Similar criterio externó en su momento

la ARESEP a la Asamblea Legislativa, al recordar que en la mayoría de los países de América Latina y de los que conforman la Unión Europea, el regulador de las telecomunicaciones es el que tiene la potestad para otorgar concesiones para el uso del espectro radioeléctrico y para prestar servicios públicos de telecomunicaciones.

Otro aspecto de la Ley General de Telecomunicaciones cuestionado por algunos analistas, tiene que ver con que omitió derogar la Ley N° 1758, Ley de Radio (que regula los servicios de radiodifusión y televisión en el país), la cual pudo ocurrir por tratarse de una Ley General que como tal debería abarcar toda la normativa relacionada con el sector. De acuerdo con Gerardo Fumero, el dejar vigente la Ley de Radio, no tiene otro propósito que proteger los privilegios contenidos en ella en cuanto al pago del canon de radiodifusión por parte de los empresarios de radio y televisión (montos excesivamente bajos), los cuales mayoritariamente apoyaron la aprobación de la Ley.

Asimismo, Fumero argumenta que la Ley contiene en esta parte importantes vacíos que abren paso a la libre y sesgada interpretación de SUTEL. Por ejemplo, el artículo 63 de la Ley N° 8642 se refiere al canon de reserva del espectro que deberán cancelar los operadores de redes y proveedores de servicios, el cual debe ser calculado por SUTEL con base en una serie de parámetros cuya consideración hace imposible, en criterio de Fumero, arribar a un monto objetivo y más bien constituye un portillo para cobrar cualquier suma, de acuerdo con consideraciones subjetivas y arbitrarias.

2.5 FONATEL

Entre sus principales objetivos, la Ley N° 8642 destaca el fortalecimiento de los mecanismos que permitan la aplicación de los principios de universalidad y solidaridad, que se materializa

Principios rectores relacionados con el acceso universal

Universalidad: prestación de un mínimo de servicios de telecomunicaciones a los habitantes de todas las zonas y regiones del país, sin discriminación alguna en condiciones adecuadas de calidad y precio

Solidaridad: establecimiento de mecanismos que permitan el acceso real de las personas de menores ingresos y grupos con necesidades sociales especiales a los servicios de telecomunicaciones, en condiciones adecuadas de calidad y precio, con el fin de contribuir al desarrollo humano de estas poblaciones vulnerables.

Definiciones de la Ley relacionadas con el servicio universal

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

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

Fuente: Ley N° 8642, artículo 3.

en el acceso a los servicios de telecomunicaciones para los habitantes que los requieran. En función de este objetivo, se definen una serie de principios y se establecen definiciones sobre servicio y acceso universal (ver recuadro).

Para el experto en regulación Walter Herrera, el FONATEL es en general un instrumento bien diseñado y que prevé un contenido financiero suficiente para cubrir las brechas de acceso que existen actualmente en el país, pero respecto a las cuales aclara que tenderán a reducirse tras la apertura del mercado y el consiguiente incremento en la oferta de servicios, de manera que la brecha cubierta por el Fondo presumiblemente será inferior que la actual y estará referida a cobertura geográfica y nivel de ingreso de las familias.

Otro aspecto positivo resaltado por Herrera tiene que ver con que el 100% de los recursos recaudados por las concesiones de uso del espectro se destinarán al Fondo, contrario a lo que ocurre en otros países latinoamericanos donde los dineros recaudados por este concepto pasan directamente al fisco.

Otro aspecto positivo resaltado por Herrera tiene que ver con que el 100% de los recursos recaudados por las concesiones de uso del espectro se destinarán al Fondo, contrario a lo que ocurre en otros países latinoamericanos donde los dineros recaudados por este concepto pasan directamente al fisco.

Por otra parte, cabe reseñar la crítica que realizó ARESEP al esquema de recaudación acordado para garantizar el servicio universal. En este sentido, Walter Herrera sostiene que el ente regulador recomendó un esquema de recaudación similar al que utiliza la Caja Costarricense de Seguro Social debido a que en ambos casos se trata de contribuciones “para-

fiscales”, es decir contribuciones sobre las que el contribuyente no recibe ninguna contraprestación a cambio. En estos casos, la alternativa idónea es que los recursos pasen directamente de las empresas al Fondo y no a través del Ministerio de Hacienda como recaudador general del Estado, lo que abre portillos, sostiene el experto, para que los recursos sean utilizados para otros fines de acuerdo con los intereses del Gobierno de turno y las exigencias del entorno.

Otro aspecto aparentemente negativo, en criterio de Juan Manuel Campos, es que las tasas y modalidades de recaudación generarán un fondo de tal volumen que excederá lo requerido para que FONATEL cumpla sus objetivos en el mediano plazo, lo cual supone un costo de oportunidad que imposibilitará al país invertir en otras áreas de actividad posiblemente prioritarias. En sus palabras: “Me preocupa que tengamos un servicio universal de primera en un país que se le muere la gente de hambre. Eso es un gravísimo problema ético, vamos a atender necesidades de primera en telecomunicaciones cuando la gente ni siquiera tiene casa”.

En su opinión, la Ley debió prever que una parte importante de dichos recursos debía destinarse a la caja única del Estado para ser utilizados en otras finalidades de interés social tales como vivienda, educación y ayuda social en general.

Con un enfoque distinto, el experto en Telecomunicaciones Gerardo Fumero asevera que el servicio universal no está garantizado en la nueva legislación. Al contrario, en virtud de la prohibición de la competencia desleal y las prácticas monopólicas prevista en esta nueva legislación, la apertura implicará la eliminación del subsidio en el servicio de telefonía que actualmente ofrece el ICE a la mayor parte de sus abonados (financiado con el 9%

de sus ingresos), y que permite a muchas familias de bajos recursos disponer de ese servicio a bajo costo. En sus palabras: “Actualmente el ICE cobra únicamente ¢1.870 de tarifa básica en telefonía fija, y quien paga sólo eso está siendo subsidiado en casi un 400%. Se dedica el 9% de los ingresos a tales subsidios y estos salen de las utilidades que le generan al ICE los grandes consumidores, y esa distribución es la que ha garantizado universalidad en este país, como en ningún otro en América Latina”.

A diferencia de dicha práctica y de dicho porcentaje, señala Fumero, la nueva Ley únicamente obliga a destinar entre el 1.5% y 3% de los ingresos de los operadores a FONATEL para garantizar universalidad y solidaridad, lo cual resulta claramente insuficiente en su opinión. En este sentido, considera que necesariamente las tarifas tenderán a incrementarse (rebalanceo tarifario) y eso afectará sensiblemente el servicio universal.

En este punto, la Defensoría de los Habitantes cuestionó la ausencia de criterios en la Ley para determinar la fijación exacta del porcentaje de utilidades que se cobrará a los operadores, y consecuentemente denunció la apertura de “enormes portillos” no solo a la absoluta discrecionalidad sino también a la presión de los operadores pujando para que no se les fije el monto más alto, es decir del 3%.

Asimismo, la Defensoría cuestionó que no existieron estimaciones serias para determinar el volumen de necesidades de acceso universal en esta materia al momento de fijar los porcentajes en la Ley, por lo que los establecidos finalmente carecen de fundamento técnico y su único parámetro son los porcentajes que aportan los operadores en otros países latinoamericanos, donde no precisamente se han logrado resultados significativos en cobertura y calidad de servicios.

Otra omisión importante en criterio de la Defensoría, tiene que ver con que la Ley no estableció responsabilidades respecto a la medición o inventario de necesidades de acceso, ni obligación alguna de dar seguimiento a la evolución del acceso universal que permita evaluar si el Fondo y el sistema en general están cumpliendo su cometido en esta materia. Se trata por tanto de una omisión en cuanto a los mecanismos de evaluación de resultados.

2.6 RECTORÍA DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES Y PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES

La Ley N° 8660 crea la Rectoría del Sector Telecomunicaciones dentro del marco de sectorización del Estado y promulga las competencias y atribuciones que competen al ministro rector, quien en conjunto con el presidente de la República, elaborará el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones. Esta disposición constituye una de las principales novedades que incorpora la reforma del marco normativo en relación con la situación anterior, y está engarzada con el nuevo modelo de los mercados de telecomunicaciones en que el Estado figura como rector, regulador y operador, simultáneamente.

Si bien durante el debate de la Ley existió un acuerdo generalizado sobre la asunción del dictado de políticas por parte del Estado, se generó una notable divergencia con respecto al ente estatal al que finalmente se asignó esta importante función, el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET).

En criterio de Juan Manuel Campos, esta decisión obedeció simplemente a la intención de

“satisfacer egos” a lo interno del Gobierno, porque esta temática obliga a que fuese el Ministerio de Ciencia y Tecnología el órgano que debería asumir dicha rectoría por estar directamente vinculado a su quehacer.

Similar criterio externó Gerardo Fumero, para quien no existe ninguna razón objetiva que justifique asignar la responsabilidad de la rectoría al Ministro del MINAE, y sostiene que son otros intereses, más que consideraciones técnicas, los que podrían explicar dicha decisión.

Además del cuestionamiento sobre la competencia del MINAET para asumir dicha responsabilidad, surgieron también cuestionamientos respecto a la capacidad del actual MINAE para hacerse cargo de esa función. Este es el caso, por ejemplo, de la Defensoría de los Habitantes, según lo externado en su análisis de los respectivos proyectos de Ley y en el que señala: “la Defensoría se cuestiona si el actual MINAE está en condiciones de asumir la rectoría de las telecomunicaciones. Para la Defensoría es claro que si, hasta la fecha, a lo largo de los años el MINAE ha tenido serias dificultades en el cumplimiento que le han sido encomendadas (Sic), ¿qué garantía tienen los habitantes de que pueda ahora cumplir además con las nuevas funciones que le asignan el presente proyecto de ley y el citado proyecto de Fortalecimiento y Modernización de las entidades públicas del sector de Telecomunicaciones? Se sugiere la posibilidad de atribuirle la rectoría al Ministerio de Ciencia y Tecnología”. (Defensoría de los Habitantes, p.17).

Con respecto a las responsabilidades que el ente rector debe asumir, cabe apuntar algunos comentarios con respecto a la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT), una de sus principales tareas.

La Ley N° 8642 concibe dicho Plan como “un 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”. (Ley N° 8642, artículo 6, inciso 15).

En primer término, resulta meritorio que la función rectora en el sector telecomunicaciones se intente materializar en un instrumento de planificación quinquenal, que como tal está llamado a superar la improvisación y arbitrariedad en un sector tan vinculado con las políticas generales de desarrollo nacional.

No obstante, cabe también reiterar lo reseñado anteriormente en relación con que las metas de acceso universal fijadas por el Transitorio VI de la Ley N° 8642, y que deberán ser contempladas por el PNDT, carecen de análisis previos respecto a las necesidades reales de acceso universal que pudieren justificar el techo y el piso de tales metas, por lo que se asemejan más a una declaración de principios y de aspiraciones carente de propósitos concretos de corto, mediano y largo plazo sujetos a evaluación permanente.

Asimismo, y tal como se comentó anteriormente, las disposiciones legales con respecto al PNDT resultan notablemente vagas en relación con los mecanismos de ejecución, con el seguimiento y evaluación permanente de los objetivos enunciados y con la forma de determinar el cumplimiento de las metas establecidas en materia de acceso universal.

Finalmente, la Ley omite relacionar el PNDT con otros importantes aspectos propios de la Sociedad de la Información y el Conocimiento

como podría ser el vínculo con el desarrollo de los “sectores-e”, omisión que afortunadamente pareciera estar siendo atendida por el MINAET en la elaboración del actual PNDT, que regirá por un quinquenio y que la Administración Arias Sánchez ha anunciado finalizar en marzo de 2009.

2.7 CONSIDERACIONES FINALES

Sin duda alguna la reforma ocurrida en el marco normativo del mercado de telecomunicaciones durante el año 2008, constituye un hito en el camino que recorre el país hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento, un evento de gran envergadura cuyas implicaciones aún no se pueden dimensionar en toda su extensión, y un cambio de modelo y de paradigma en relación con el papel del Estado no sólo en la provisión de servicios públicos sino en la forma de relacionarse con los agentes sociales y económicos y de procurar las condiciones para el desarrollo nacional.

Si bien existe en el ambiente la incertidumbre propia de los cambios que se acaban de gestar, se han podido recopilar en este capítulo una serie de datos y de valoraciones que permiten al menos formular algunas conclusiones preliminares con respecto a los resultados previsibles y los desafíos pendientes que a partir de la reforma en comentario, deberá enfrentar el país para aprovechar al máximo las oportunidades que le plantea la revolución tecnológica global.

En primer término, se ha podido ubicar la apertura del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica en el contexto de una creciente apertura en los mercados internacionales y de la progresiva penetración de grandes operadores privados transnacionales en todo el mundo. En este sentido, se han brindado también los argumentos que explican la incorpo-

ración relativamente tardía del país en dicha tendencia internacional, y se han esgrimido las razones por las que un importante sector de la sociedad costarricense ha manifestado sus reservas sobre la ruptura del monopolio estatal y la apertura a la competencia, en momentos en que para bien o para mal el TLC contribuyó a acelerar el cambio de modelo en el sector.

En segundo lugar, ha quedado patente que las reformas en comentario introducen importantes modificaciones respecto a la legislación vigente durante décadas. En este sentido, entre los principales cambios cabe citar la ruptura del monopolio estatal; la delimitación de las funciones del Estado en el sector incluyendo las de rectoría, regulación y operación de redes y servicios; la conformación de un órgano especializado en la regulación del mercado de telecomunicaciones y encargado también de instruir y recomendar la adjudicación de concesiones del espectro radioeléctrico -SUTEL; la creación del MINAET a partir del antiguo MINAE, al que se le confiere la responsabilidad de dictar las políticas del sector, preparar el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones y de decidir la adjudicación de concesiones; la constitución de un importante fondo para garantizar el acceso y servicio universal de telecomunicaciones a todos los segmentos de población en el país -FONATEL-; y por supuesto la habilitación de distintas “previstas” para favorecer la competencia entre operadores privados en el mercado costarricense.

Se ha podido también repasar en este capítulo la forma en que la reforma afecta positiva o negativamente al Instituto Costarricense de Electricidad, sin duda el actor más emblemático del sector de telecomunicaciones en Costa Rica durante más de 50 años. En este sentido, se ha documentado que la nueva legislación procura prepararle para que pueda competir con éxito

en el nuevo escenario de apertura y competencia, para lo cual le provee de herramientas como la mayor posibilidad de endeudamiento, una mayor autonomía financiera, mayor flexibilidad en los procesos de contratación administrativa, la posibilidad de establecer alianzas estratégicas y de brindar servicios dentro y fuera del país, entre otros.

Sin embargo, también se han puntualizado una serie de desafíos que eventualmente podrían minimizar el potencial de las herramientas con que se ha procurado fortalecer al ICE, entre ellos una regulación mucho más restrictiva que la aplicada a sus potenciales competidores; una serie de vacíos legales que podrían implicar la obligación de financiar distintos procesos técnicos para garantizar condiciones de operación a los oferentes privados; el mantenimiento de reglas a las que siempre deberá ajustarse en materia de contratación administrativa, endeudamiento y otros, que le sitúan en franca desventaja respecto a los operadores privados; y también ciertas disposiciones que le impedirán seguir subsidiando a la mayor

parte de sus abonados telefónicos ubicados en los renglones de bajo consumo, entre otros.

Finalmente, se han podido recabar una serie de argumentos y valoraciones sobre temas puntuales que se desprenden del nuevo marco normativo. En este sentido, se han reseñado aspectos positivos y negativos identificados por diferentes analistas consultados por PROSIC y por instituciones que oportunamente se refirieron a los principales temas relacionados, tales como los de apertura y competencia en el sector, el nuevo marco regulatorio, la concesión del espectro radioeléctrico, el acceso universal y la función de rectoría.

Tras la valoración realizada, resulta evidente que persisten múltiples inquietudes y cuestiones no resueltas con respecto a la forma y velocidad en que se irá materializando la apertura, con respecto a las posibilidades del marco normativo para propiciar un aprovechamiento de las oportunidades que se abren, y con el saldo que en definitiva arroje este cambio de modelo sobre el desarrollo del país, del sector productivo y del acceso universal.

