

EL INICIO DE LA COMPETENCIA EN EL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

El presente capítulo tiene como objetivo primordial brindar un panorama general de los principales acontecimientos del año 2011 -año clave en el proceso de apertura- donde finalmente comenzaron a operar los nuevos concesionarios de los paquetes de frecuencias que fueron subastadas en el 2010. Se destacan las principales acciones de la SUTEL (Superintendencia de Telecomunicaciones); la evolución del FONATEL (Fondo Nacional de Telecomunicaciones); la presentación del Acuerdo Social Digital (ASD) comunicado por el Gobierno de la República, la apertura de la competencia entre el ICE y los nuevos operadores; las resoluciones de la Procuraduría General de la República sobre los derechos de las frecuencias en el espectro radioeléctrico y los avances del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDDT), entre otros.

En el recuento de la Viceministra del MINAET encargada del área de telecomunicaciones Hannia Vega en el 2011 se vio reflejado el ejercicio real de la apertura como política pública. También se comprobó la estabilidad del sistema tarifario y se está a la expectativa de cómo la SUTEL valorará las posibles modificaciones en futuras.

Con el fin de ayudar a conceptualizar el proceso en nuestro país, es importante ubicarnos en el contexto latinoamericano y para esto recurrimos al último informe de la CEPAL

sobre “la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe”, cuyo apartado sobre telecomunicaciones nos indica que en la última década este segmento de la industria ha sido muy dinámico, “con tasas de crecimiento anual muy superiores a la media mundial, sostenido principalmente por el auge del mercado de los servicios móviles. El segmento móvil incrementó su participación en los ingresos de la industria del 32% al 56% entre 2002 y 2010”. No obstante, ha habido una desaceleración debido a la crisis económica internacional, aun así “el mercado latinoamericano de servicios de telecomunicaciones representa el 10% del total mundial, generando unos 141.000 millones de dólares en 2010” (CEPAL, 2010: 154).

El mismo informe afirma que, en la actualidad, la industria está dominada por empresas transnacionales y el sector se ha transformado en uno de los principales destinos de la inversión extranjera directa (IED) en la gran mayoría de los países de la región. Por otra parte, según el estudio preparatorio para la Cumbre Iberoamericana Paraguay 2011 “el uso de Internet, que comenzó a difundirse alrededor de 1995, ha alcanzado al 36% de la población de la región en el 2010 [...] En términos relativos, la adopción de computadoras y uso de Internet en América Latina se encuentra en un estadio intermedio de desarrollo, mientras que la adopción de acceso por banda ancha se encuentra todavía en estadios iniciales de difusión.

La penetración de banda ancha en América Latina es del 6,8% mientras que en los países industrializados esta oscila entre un 24% y 30%” (Katz y Ávila, 2011: 10).

De hecho, dicha investigación ubica a Costa Rica, junto con Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela; en un nivel medio de desarrollo en infraestructura de telecomunicaciones regional, lo que significa una condensación fija promedio de 19.88%: una cobertura promedio de telefonía móvil de 95.39% y una penetración promedio de 7.62%. Están por debajo de países como Argentina, Chile, Panamá y Uruguay que gozan de una tele densidad fija promedio de 23.25%; una penetración promedio de telefonía móvil de 133.68% y del 10.08% en banda ancha (Katz y Ávila, 2011: 12).

Además Costa Rica, al igual que el resto de América Latina, presenta brechas en infraestructura: mientras en los centros urbanos hay un buen desarrollo de redes, en las zonas rurales no hay acceso a la misma calidad ni cobertura.

El estudio del Banco de Desarrollo de América Latina (Katz y Ávila, 2011: 50) identifica varios desafíos de la región para los próximos años. Por un lado, debe aumentar la cobertura de los servicios avanzados de telecomunicaciones para las regiones clave en el crecimiento económico hasta alcanzar niveles comparados con los países industrializados. Para ello puede recurrir a las soluciones 3G y 4G. Además, “los operadores deben reconocer que, dada la informalidad prevaleciente en los sectores de las mipyme) concentrados en centros secundarios, existe la necesidad de ofrecer servicios más adaptados a las posibilidades de pago del sector”.

A partir del 2000, en América Latina surgió una disputa entre varios proveedores de telecomunicaciones, pero en la actualidad se ha reducido prácticamente a dos empresas, las que están presentes en Costa Rica: Claro y Movistar. A esto se le ha llamado un *dúo polio* en el sector de telecomunicaciones. Así lo explica MobileActive.

org (Iñara M. y otros, s.f. P. 5): “Lo que caracteriza al mercado de la telefonía celular en América Latina podría considerarse como un *dúo polio* en el cual dos empresas — América Móvil (AMX) y Telefónica Móviles (TEM), de capitales mejicanos y españoles respectivamente — controlan el 73% del mercado, dentro de un sector altamente dinámico en lo que a fusiones, compra y ventas se refiere”. La empresa mexicana conserva el liderazgo en el mercado con más de 87 millones de abonados.

Ambas compañías “han desarrollado infraestructura y mecanismos de comercialización que les ayudan a reducir costos, forjar sinergias y obtener ingresos adicionales. En el caso de Telefónica, posee algunos activos que incrementan su capacidad de venta al por mayor en el ámbito regional: *Telefónica International Wholesale Services (TIWS)* es dueña de un cable submarino que rodea América Latina, a través del cual se comercializa una parte importante del tráfico regional de Internet [...] América Móvil está completando un anillo de fibra óptica que unirá Miami con la frontera norte de México hasta Tierra de Fuego” (CEPAL, 2010: 170).

2.1 EL AÑO DE LA SUTEL

Maryleana Méndez, presidente del consejo de la SUTEL destaca los tres elementos fundamentales en el trabajo realizado por la SUTEL en el 2011: a) El ingreso de los nuevos operadores móviles al mercado costarricense. b) La consolidación del andamiaje administrativo para la ejecución del FONATEL. c) La concreción en la administración de la SUTEL.

Sin embargo, el abogado Juan Manuel Campos, Vicepresidente de la Cámara de Infocomunicaciones y Tecnología afirma que durante el 2011, la SUTEL ha tenido la oportunidad de crecer en espacio y en personal, lo que nos haría suponer que se ha vuelto más eficiente, pero “a esta fecha siguen arrastrando problemas organizacionales que están afectando directamente al mercado, se nota que los temas

no salen en tiempo, las resoluciones son dilatadas, cuando los operadores solicitan su intervención no se hace en forma inmediata, los procesos están retardados en la SUTEL”.

Ejemplo de lo anterior fue la demora en la reestructuración tarifaria: hasta que la solicitaron los operadores entrantes se valoró, “uno se imagina a SUTEL como la diosa de la justicia con los ojos vendados y la balanza buscando el equilibrio entre los temas por regular”, concluyó.

El 22 de junio, la SUTEL anunciaba que Claro y Telefónica podían empezar a ofrecer sus servicios en Costa Rica, tras el aval de la Contraloría General de la República. Telefónica pagaría \$95 millones por la concesión de sus frecuencias, mientras que para Claro serían \$75 millones, por el derecho a explotar las frecuencias asignadas durante 15 años.

De acuerdo con el informe de la Contraloría General de la República de Noviembre del 2011, sobre el proceso de apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica, el papel de la SUTEL, en cuanto a funciones y responsabilidades, se vio limitado por la compleja relación con ARESEP. Prueba de ello es que para dar abasto con todas las demandas que implicaba la apertura, SUTEL logró que en agosto de 2010 la ARESEP le autorizara a nombrar 35 funcionarios más, con base en un estudio realizado por la empresa Deloitte. La mayoría eran plazas profesionales, incluyendo la dirección general del Fondo de Telecomunicaciones (FONATEL) y otras dos jefaturas (Mercadeo y Calidad).

En setiembre del 2011, SUTEL aprobó el acuerdo de interconexión de redes entre Telefónica y Claro, un paso fundamental para el funcionamiento de las diferentes empresas, pues define las condiciones en que traficarán las llamadas y los datos entre los usuarios de una y otra.

No obstante, sin haber abierto sus puertas al mercado costarricense, la SUTEL se vio obligada a resolver un conflicto por dicho acuerdo pues, en agosto, Claro acusó a Movistar y al ICE de prácticas monopolísticas en dos cláusulas que iban

más allá de un acuerdo de interconexión, al haber asumido el compromiso de no cobrar precios por debajo del valor; la interconexión como un costo común; cobrar los mismos precios por las llamadas hechas entre sus redes así como a las de otras empresas y definir ciertas normas para las promociones. Posteriormente, en octubre, fue Movistar la que denunció a Claro porque el ICE le estaría concediendo la posibilidad de brindarle el servicio de telefonía básica por conmutación de circuitos, con lo cual podría ofrecer telefonía fija, pero la SUTEL rechazó los recursos presentados.

Otro tema que tuvo que resolver la SUTEL fue la reforma a la fijación de precios, que según los representantes de las empresas privadas, era poco flexible para un mercado abierto. Posteriormente, Maryleana Méndez anunció una reforma en la fijación de precios tope de telefonía celular, mensajes de texto e Internet, para que las empresas puedan ofrecer paquetes de prepago y pospago que no sobrepasen ese límite. Además, cambió el sistema de cobro por el servicio de Internet: se empieza a pagar por consumo y descarga de datos, no por velocidad con navegación ilimitada, como se daba hasta ese momento. Como consecuencia, lo que era una tarifa única por un producto, ahora variará según el servicio, los paquetes de cada proveedor y hasta el perfil del consumidor.

Como era de esperar, con la entrada de nuevos proveedores empezaron las quejas y reclamos de los usuarios. Según un reporte del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), la mitad de las quejas no se resuelven, en parte porque las personas no completan el trámite. De las quejas presentadas, 92% eran contra el ICE, institución que actualmente abarca el 90% del mercado; dos contra Movistar y Full Móvil, respectivamente, y uno contra Tuyo Móvil, en lo que se refiere a telefonía celular. También recibieron reclamos por servicios de Internet.

Ante la creciente demanda la Procuraduría General de la República determinó en octubre que las quejas por servicios deben ser atendidas por la

Comisión Nacional del Consumidor del MEIC. Mientras que los problemas con los celulares se resuelven aplicando la garantía de las operadoras.

Sobre los acuerdos de interconexión, a Juan Manuel Campos le llamó la atención que el ICE negociara con empresas que no tenían título habilitante: ¿y eso debe obedecer a alguna directriz política? Es realmente extraño que el ICE negociara en tiempo récord los contratos de interconexión por sus operadores móviles, cuando al resto de los operadores en el país, que son en su mayoría pequeñas empresas, los hizo demorar hasta un año.

... “Lo cierto del caso es que los operadores móviles ingresaron a Costa Rica en una negociación realizada en tiempo record; ajustados los tres meses, homologado el contrato por parte de la SUTEL dentro de los dos meses posteriores, otorgada la numeración en un plazo extraordinariamente rápido [...] se le fue a la SUTEL, lamentablemente, mandar un e-mail a una empresa nacional indicando que la prioridad eran los móviles, ahí hay un tema de justicia. Eso lastima a la empresa pequeña porque se nota que hay un desbalance que está favoreciendo a alguien, y ese alguien es una empresa muy grande. A mí lo que me preocupa es que haya un privilegiado en contra de una empresa pequeña. No puede haber dos tipos de regulación”.

Por último, la SUTEL informó que los usuarios tendrían que esperar hasta finales del 2012 para la portabilidad numérica, es decir la posibilidad de cambiar de proveedora sin tener que cambiar el número de teléfono. Para ello se crearía una base de datos centralizada con los números existentes para hacer los traslados de las llamadas; esta sería administrada por una empresa privada, pero a la fecha del comunicado no se determinó el costo del servicio, cómo se financiaría y quién lo asumiría. Sobre los principales retos que enfrentará la SUTEL durante el 2012, Maryleana Méndez dijo “los desafíos de la SUTEL son muy grandes, yo diría que el 2012 es el gran año. Es el año de la competencia, de los proyectos de

FONATEL, de la red fija del ICE, esos son los tres grandes temas.”

2.1.1 FONATEL y el Acuerdo Social Digital

En el anexo 1 del informe de la CEPAL de setiembre del 2011 sobre el “Uso de los fondos de acceso universal en países de América Latina y el Caribe (LAC)” donde señala sobre la constitución de fondos de acceso universal: El estudio del 2006 mostró que 12 de los 19 países miembros de REGULATEL habían constituido fondos de acceso universal: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y la República Dominicana; empero, no todos estaban plenamente operacionales. Los ámbitos de acción, las fuentes de recursos, los mecanismos de administración y los tipos de proyectos financiados de estos fondos son diferentes según el país.

Hasta ese momento, los programas de fondos de acceso universal en LAC hicieron énfasis en la construcción de infraestructura para conectar localidades rurales, otorgando subsidios a la instalación y operación de teléfonos públicos y de acceso a tele-centros; algunos también financiaron acceso a Internet y proyectos de redes celulares para móviles. Otros programas buscaron enfatizar el acceso institucional y comunitario a un rango de TIC, incluyendo acceso a escuelas e instituciones públicas a escala nacional y regional, permitiendo a la gente acceder a los beneficios de: e-Aprendizaje, e-Salud, e-Comercio y e-Gobierno.

Estos programas, considerados exitosos por el estudio, datan de mediados de la década de los noventas y se han vuelto estándares mundiales en materia de diseño y aplicación de mecanismos de canalización de subsidios hacia objetivos de acceso universal. El mayor problema identificado en el funcionamiento de estos fondos ha sido la incapacidad para desembolsar de manera efectiva los recursos recaudados. En algunos casos, tomó de 4 a 5 años financiar el primer proyecto de

acceso universal. El estudio identifica cinco causas principales de este problema:

1. La incapacidad de adoptar la legislación pertinente, o mantener retenida la aprobación de fondos a ser gastados, o a no poner en práctica un mecanismo para recaudar y distribuir fondos.
2. El considerable tiempo requerido para elaborar, evaluar y ejecutar los proyectos a ser financiados.
3. Puesto que con frecuencia los proyectos eran considerados por los gobiernos como inversiones públicas y estaban sujetos a procedimientos lentos y burocráticos para su aprobación.
4. El regulador no le otorgaba alta prioridad al acceso universal.
5. El desembolso de dinero de los fondos de acceso universal podía estar sujeto a restricciones adicionales establecidas por instituciones externas.

Según el estudio del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), además de cerrar la brecha de la oferta, que implica el acceso a la telecomunicación en los diferentes territorios, está “la brecha de la demanda como la penetración que debe ser alcanzada a partir de que los factores de asequibilidad son satisfechos. Esto significa que la barrera en la adopción no es el desarrollo de la infraestructura de las redes, sino que esta depende de actores como capacidad económica de consumo (como la capacidad adquisitiva y los precios) o factores educativos y culturales (como la alfabetización digital)” (Katz y Ávila, 2011: 19). Es en esta área en la que el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL) cobra importancia, pues es el mecanismo mediante el cual se administraría el fideicomiso, producto de los aportes y el pago por concesión de las empresas proveedoras del sector, para financiar los proyectos destinados a reducir la brecha digital expresados en la Ley General de Telecomunicaciones y el Plan

Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, con el fin de disminuir la desventaja competitiva.

Según el CAF, la política pública debería aprovechar la relación entre desarrollo en telecomunicaciones y el crecimiento económico: “Esto implica estimular la adopción en empresas y sectores infra-servidos (que en América Latina son especialmente el sector de las MIPyME) mediante la capacitación empresaria, potencialmente los subsidios a la microempresa, y el apoyo que permita al sector encaminarse a la acumulación de capital intangible (cambios organizativos y adopción de procesos de negocio que permitan aprovechar el potencial de la tecnología)” (Katz y Ávila, 2011:28).

Mientras tanto, el proyecto de RACSA dirigido a las pymes cambió de dirección y dicho sector quedó descubierto por ahora, tal y como se refleja en las prioridades del Acuerdo Social Digital, que se anunció en junio, aunque la viceministra, Hannia Vega, admitió que todavía estaba en construcción. Además de la institucionalización del Gobierno Digital se anunciaron tres componentes: dar conectividad a poblaciones vulnerables a través de la apertura de 250 Centros Comunitarios Inteligentes (CECIS), entre otros mecanismos; \$60 millones a colocar banda ancha en centros educativos de manera que todos estarían interconectados, la distribución de 40 mil computadoras portátiles y \$67.5 millones que permitirían dar servicios de telecomunicaciones a 21 distritos, según dijo la presidente Laura Chinchilla (2011). En octubre se anunció que los recursos se destinarían principalmente a los CECIS de zonas más alejadas, pero que el proyecto se concretaría hasta finales del 2012.

Para la SUTEL el 2011 fue el año de inicio para operativizar el FONATEL; hasta mediados de marzo ingresaron los primeros fondos que permitieron poner en marcha el proceso. Maryleana Méndez, manifestó que el “gran reto es el andamiaje administrativo de FONATEL, cómo realmente se podría poner a trabajar de forma transparente y de manera ágil, que permitiera

ejecución de recursos, porque el gran problema de estos fondos en América Latina, es que crecían y crecían y no había ejecución.”

El 23 de febrero del 2012 la SUTEL recibió el esperado refrendo del fideicomiso con el Banco Nacional por parte de la Contraloría General de la República. Ante las críticas que se han planteado al arranque del FONATEL y la demora de tener un marco general para la presentación de proyectos, Maryleana Méndez afirmó:

“Efectivamente no hay un perfil de proyecto, aunque el perfil de proyecto sería muy sencillo de diseñar y eso se puede hacer, definitivamente se tiene que hacer [...] Como opinión absolutamente personal, no como opinión del Consejo, en esta materia hay una gran dispersión de recursos incluso privados. Usted ve diferentes iniciativas ejecutándose en diferentes zonas del país, pero no ha habido una guía, un liderazgo tal que nos ayude. Ahora, ¿le corresponde a FONATEL ese liderazgo? No sé hasta qué punto. Lo que nosotros podemos recibir son todas las iniciativas, en el formato que [...] las empresas quieran presentarlo.”

Para la presidenta del consejo de la SUTEL, más allá de la agenda digital se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo para las Telecomunicaciones (PNDT), que se focaliza más hacia escuelas, centros de acceso comunitario y CEN-CINAI. Al respecto manifiesta que: “ahí ya hay un claro norte, pero veámoslo así, las iniciativas que se están presentando nosotros las visualizamos como guías de trabajo”. Pero en realidad se procura tener conectividad en las zonas no rentables para los operadores.

Sobre el desarrollo de los proyectos la Maryleana Méndez informó sobre la conformación de un listado de proyectos que se desarrollaría por etapas y niveles de ejecución “es como una especie de incubadora donde los primeros en entrar son los primeros en salir, llegarán al Consejo, se van a evaluar y, si se aprueban, se asignan recursos y arrancan; entonces seguimos por niveles de

especificación en el siguiente listado de proyectos”. Los recursos del denominado Fideicomiso de Gestión de Proyectos y Contratos tendrán una supervisión de doble piso.

“... la gestión de proyectos va a tener una unidad ejecutora pequeña en el Banco Nacional, que tiene la capacidad de contratar, para cada proyecto aquellos servicios que sean necesarios, una vez que esos servicios ya no se requieran salen de la cola. Esta unidad ejecutora además, tiene toda la estructura necesaria para darle total transparencia al uso de los recursos y esa unidad técnica es contratada con fondos del fideicomiso a través del Banco Nacional. Es la figura del fideicomisario que recibe los fondos, quien lleva los controles financieros, quien invierte los recursos en términos financieros, quien mantiene la unidad técnica; todo con base en los proyectos en forma proporcional a la ejecución de los mismos. Es básicamente el brazo ejecutor del FONATEL, ahí hay un nivel de supervisión en la ejecución de obra y nosotros tenemos un segundo piso de vigilancia ejecutada por la unidad del FONATEL.”

Sin embargo, Juan Manuel Campos manifiesta que seguirá insistiendo sobre este tema: “... el peor peligro que puede tener un Fondo Nacional de Telecomunicaciones es que se politice y que sea parte de una campaña o de una estrategia política, entendida esta como una partidaria y no de política pública. Hay que ponerle mucha atención, control y visibilidad a los temas de FONATEL. En primer lugar, que cumplan con el Plan Nacional de Desarrollo y que a su vez este cumpla con la Ley, y de ahí se derivan todos los proyectos. Lo que pasa es que aquí surgen los intereses: del empresario software; del empresario de venta de computadoras; de la empresa que provee capacidad de cable submarino; de las empresas inalámbricas.”

Debe haber un balance adecuado y cumplimiento de los parámetros de ley para asegurar que los proyectos sean para el bien común y no para satisfacer los intereses privados. *Uno se pregunta si*

en realidad el dilema entre el hardware y conectividad quedó resuelto o será uno de los temas a revisar.

En la entrevista la viceministra, Hannia Vega, manifestó que el año pasado se refería a que la gran deuda era a nivel de FONATEL, en el 2011 la deuda es parcial ya que se avanzó en el fideicomiso con el Banco Nacional y el Poder Ejecutivo presentó el Acuerdo Social Digital (ASD) con Cerrando Brechas y CECIS 2.0. Un mes y medio después presentó a SUTEL el de los albergues y PANI”.

Se espera que ya para el primer trimestre de 2012 se saquen los proyectos a licitación, lo que da casi un año completo de atraso en la ejecución de las metas de FONATEL en todo el eje de la agenda social, pero ya hay evidencias de un rumbo, manifestó Vega. Ante la consulta por las demoras en el planteamiento normativo de proyectos a ser financiados por el FONATEL, la viceministra Vega afirmó que ante la ausencia de gestión, el Poder Ejecutivo presentó los tres perfiles, para ir enmarcando la tarea del PNDT, que tiene que ver con Educación, CECIS y Salud.

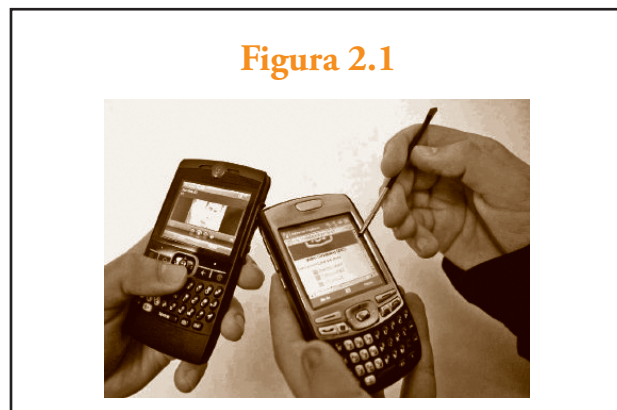
“Tuvimos muchos enfrentamientos en la prensa, del sector privado más que el público, sobre para donde iban esos recursos; al tener ya estos perfiles de proyecto todos podrían tener una identidad mayor. Paralelamente, el Poder Ejecutivo conformó una comisión de los tres ministros más SUTEL para que organicen y vigilen el uso de esos recursos, garantizando que la política pública que esta dejada en el plan no se desdibuje en la ejecución de los proyectos. Se fortalece desde esa perspectiva el interés de fiscalizar o dar evaluaciones al tema de la ejecución de los fondos, ya no solo el viceministerio, que era quien evaluaba, sino que adicionalmente con una tarea muy específica y una orden de la Presidenta de la República a esos tres ministros, por el énfasis de esos tres proyectos.”

“Creo que la idea de SUTEL, o por lo menos es lo que me han expuesto a mí en reuniones y solo en forma verbal, es que el fideicomiso se encargue de todo. Sin embargo, hay un mandato muy claro de vigilancia

de política pública y de metas, no es un tema de números. Nosotros estamos con la Contraloría analizando la posibilidad de hacer algo más. El Poder Ejecutivo hace el plan, define los objetivos y las metas y los proyectos los define la SUTEL.”

La Contraloría, en su informe de noviembre de 2011, expresa que en esa fecha no estaba en funcionamiento la Dirección General del FONATEL, por lo que no había organigrama, manual de funciones, procedimientos ni sistemas de control. Tampoco había una estructura que permitiera establecer los procedimientos, controles y otros mecanismos para la administración de los fondos, ni siquiera para verificar los recibidos por el Ministerio de Hacienda. Otros controles también estaban ausentes: no había evidencia de un sistema que le permitiera a SUTEL identificar los operadores la red pública de telecomunicaciones ni los proveedores de servicios disponibles ni un plan, con los respectivos mecanismos de control, para darle seguimiento al plan anual de programas y proyectos que serán financiados por FONATEL.

Por otra parte, aunque fechada en junio del 2011, fue hasta enero del 2012 que se empezó la divulgación de la Guía para la presentación de iniciativas de proyectos con cargo a FONATEL que elaboró (ver cuadro 2.1).



<http://www.elpregon.org/v2/tecnologia/119-telecomunicaciones/4025-usuarios-podrian-perder-su-numero-celular>

Cuadro 2.1
Guía para la presentación de iniciativas de proyectos

Nombre del proyecto	Debe permitir identificar la naturaleza del proyecto y a la vez, la solución al problema previamente identificado
Justificación	Cumplimiento de los principios de acceso universal, servicio universal y solidaridad. Especificar densidad poblacional, extensión territorial y caracterización socioeconómica y necesidad de servicios de telecomunicaciones.
Entidad (es) responsables	Cuando esté definido deberá indicarse el nombre del operador o proveedor responsable del proyecto y personería jurídica
Contacto	Cuando esté definido deberá indicarse el nombre del funcionario (os) responsable (s), dirección de oficina, teléfono, dirección electrónica, fax
Personal Requerido	Organigrama con la estructura organizacional y personal requerido para el desarrollo del proyecto.
Ubicación	Indicar el ámbito en que se desarrollarán las actividades, indicando en cada caso el distrito, cantón y provincia y en caso de desarrollo de infraestructura los lugares por lo que se extenderá la misma.
Beneficiario (s)	Población que se beneficiará con el proyecto y especificar otros beneficiarios colaterales, tales como generación de empleos, desarrollo de otras actividades económicas o innovación
Monto y financiamiento estimado	Indicar los recursos monetarios que demandará la ejecución del proyecto, expresándolo en moneda local (indicando el tipo de utilizando en dólares \$US). Se indicará quién o quienes financiarán el proyecto, de manera que se individualice el aporte de FONATEL y el aporte del desarrollador, proveedor o cooperante o cualquier otra fuente si la hubiera..
Características	Especificar características técnicas básicas que permitirán satisfacer los objetivos del proyecto.
Tiempo previsto de ejecución	Indicar el tiempo en meses que tomará la ejecución del proyecto

Fuente: Sutel, Guía para la presentación de iniciativas de proyectos con cargo a Fonatel, junio 2011.

2.1.2 El Acuerdo Social Digital (ASD)

Para la fecha de este informe hay algunos proyectos presentados pero no se han elaborado ni manuales ni reglamentos y se espera que a mediados del 2012 una lista de proyectos presentados ante la SUTEL para la ejecución de fondos de FONATEL. En el marco del convenio SUTEL-MEP se han tenido avances en la información requerida para la conectividad de las escuelas más alejadas.

a) Conectividad y banda ancha solidaria: el Gobierno pretende desarrollar una banda ancha solidaria que llegue a todas las comunidades del país. Se trata de una red de fibra óptica, de alta capacidad y velocidad para transmitir, subir y descargar datos, que permitirá entrelazar a todos los centros educativos, los albergues de niños y adultos mayores, a los Centros Comunitarios Inteligentes, CECIS y otros establecimientos como los CEN y los CINAI. La agenda prevé

que se atienda, en primer lugar, a las cuarenta comunidades identificadas en vulnerabilidad social. La instalación de banda iniciaría en el 2012 y se espera completar en el 2014.

b) Cerrar brechas en la educación: El Ministerio de Educación Pública (MEP) impulsa una agenda tecnológica que permitirá que niños, niñas, jóvenes y profesores de escuelas “multigrado” y liceos unidocentes rurales cuenten con una computadora portátil que podrán utilizar en el aula y llevar a sus casas. El MEP también pretende promover la innovación del proceso de enseñanza y aprendizaje, así como la mejora de la capacidad de gestión de los centros educativos y el desarrollo profesional docente, mediante la creación de oportunidades educativas que integran las tecnologías digitales y la conexión de banda ancha como medios estratégicos. El plan del MEP contempla dotar a escuelas, colegios y comunidades de recursos digitales de aprendizaje y establecer una red de centros regionales de capacitación, así como un programa de desarrollo profesional docente en línea.

c) Tecnología en las comunidades: Espera llevar tecnología a las comunidades, gracias a la puesta en operación de 250 Centros Comunitarios Inteligentes (CECIS) adicionales. El Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT) llegará a 500 CECIS al finalizar la presente administración. Los nuevos centros estarán prioritariamente al servicio de comunidades rurales, indígenas, en centros de atención de las poblaciones más vulnerables como los centros de atención de personas discapacitadas, en los centros de cuidado de adultos mayores, en las instalaciones del Patronato Nacional de la Infancia.

d) Fortalecimiento de Gobierno Digital: Fortalecimiento de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, de manera que este pueda seguir aportando en la mejora de la calidad de servicios que brinda el Estado mediante el uso de tecnologías de la información y que se verán favorecidos por el acceso a la banda ancha.

Los proyectos incluidos en el Acuerdo Social Digital se apoyarán financieramente con fondos provenientes del FONATEL. No obstante, el ASD cuenta además con el apoyo del Estado, del sector privado y de la sociedad civil.

La presidenta Chinchilla (2011) manifestó: “Es este un acuerdo de nueva generación que nos permitirá dar un salto cualitativo en nuestro desarrollo, transformando nuestra estructura productiva y transitando de una economía basada en factores de producción y eficiencia, a una economía basada en la innovación. Una economía donde el acceso universal a las tecnologías digitales, permitirán a la vez cerrar las brechas sociales que hoy nos separan.”

Ha habido varias solicitudes a FONATEL, además de las iniciativas en el Acuerdo Social Digital. Se han recibido propuestas particulares de comunidades y operadores, el ICE presentó una lista de 171 comunidades con requerimientos de servicios de voz e Internet para ser consideradas en las iniciativas de FONATEL. Por su parte, RACSA ha solicitado considerar el financiamiento del servicio de correo electrónico *costarricense.cr*. Se recibieron solicitudes directas de las siguientes comunidades: Aguas Frías, La Lidia, La Curia de Pococí; Finca Costa Rica de Sixaola; Quebrada Grande de Liberia y Coquital de Los Chiles. (Benavides, O. 2012).

Campos, de la Cámara de Infocomunicación y Tecnología, considera que el ASD es parte de todo un tema más político que otra cosa. “Me gustaría más una buena política pública de un Plan Nacional de Desarrollo que estar oyendo segmentos de lo que podría ser esa misma política, porque al final uno no sabe cuáles son los componentes de la política y si son independientes”.

2.2 INGRESO DE CLARO Y TELEFÓNICA (MOVISTAR)

Para la Viceministra Vega el ingreso de los dos operadores móviles ha sido pausado, lo que le ha permitido al ICE una posibilidad de exposición al

mercado mejor de la que quizás hace un año se preveía.

En julio, Jorge Abadía, Director de Telefónica en Costa Rica, crea grandes expectativas al anunciar que la empresa ofrecería calidad y atención al cliente, tanto en venta como en posventa e innovación de los servicios. Consideró que al arrancar con la apertura, podrían hacer las cosas bien desde un principio y aplicar las lecciones aprendidas en los otros 26 países en donde ya funciona.

Para Claro Costa Rica es el país 19 en donde ofrece sus productos, donde ofrece sus productos y una comercialización en alianza con las pequeñas y medianas empresas.

Finalmente, en noviembre de 2011 ambas empresas iniciaron la venta de servicios, pero según reportó la prensa, no lograron abrir todas sus tiendas. Claro inició operaciones el 5 de noviembre, mientras que Movistar inició el 8 de noviembre.

Movistar arrancó con un 63% de cobertura del país, principalmente en la Gran Área Metropolitana y las carreteras principales. Sin embargo, avisaron que lugares como Cot de Cartago, Curridabat centro, Barva y Santo Domingo de Heredia todavía no tendrían una buena señal. Claro, en cambio, abrió con una cobertura menor, pero asegura que sí abarca el 100% de la Gran Área Metropolitana.

Ambas en clara desventaja con respecto a la cobertura de Kölbi, pues el ICE lleva más de un año haciendo inversiones para garantizar la cobertura en la mayor parte del territorio nacional.

Los estudios técnicos en el cartel de licitación de la apertura establecieron 21 distritos donde no es obligatorio llevar el acceso de la telefonía celular, a saber: 7 distritos de San José (Legua de Aserrí; Llano Bonito, San Andrés y San Isidro de León Cortés; Mercedes Sur de Puriscal; San Carlos de Tarrazú; Carara de Turrubares), 3 de Alajuela (Palmira de Alfaro Ruiz; Zapotal de San Ramón; Yolillal de Upala), 2 de Heredia (Quebrada Grande y Llanuras del Gaspar), 1

de Cartago (Chirripó de Turrialba), 5 de Puntarenas (Chángena, Colinas y Pilas de Buenos Aires; Unión de Montes de Oro y Arancibia de Puntarenas), 2 de Guanacaste (Líbano y Quebrada Grande de Tilarán) y 1 de Limón: Telire de Talamanca. (Licitación de frecuencias de telefonía móvil, 2010).

En gran medida, ambas empresas le atribuyen los problemas de cobertura a la falta de permisos para instalar torres en los diversos cantones, pues dependen del aval del Concejo Municipal, asunto que no ha sido sencillo debido a la resistencia y a las movilizaciones de la ciudadanía (Ver recuadro “La polémica sobre torres celulares”).

A tres meses de haber empezado a operar las empresas privadas, ambas prometen acelerar el proceso de cobertura del territorio nacional, pues en el contrato inicial se les exigía la cobertura de la Gran Área Metropolitana para julio de 2012 y la nacional dentro de 4 años. De hecho, Ricardo Taylor, director de Claro, esperaba cubrir el 90% de los poblados en 6 meses. Por su parte, Movistar aseguraba que su red había crecido un 30% en los tres meses de haber iniciado su operación comercial.

2.2.1 Los OMV (Operadores móviles virtuales) y acuerdos de interconexión

Los OMV son empresas que ofrecen servicio de telefonía móvil sin tener otorgada una concesión sobre algún espectro de frecuencias y, por lo tanto, carecen de una red propia. Estos operadores, para dar servicio, negocian contratos con empresas que tengan su propia red lo que les permite ofrecer un valor agregado a los servicios de telefonía tradicional.

En el caso de Costa Rica, a Campos le llama la atención que el ICE hubiera sacado dos operadores virtuales y, según dice, para Movistar fue una sorpresa, pues se enteraron de esa decisión a través de la prensa. Para Movistar resultaba muy extraño que se le aprobara a otros operadores virtuales salir al mercado con la plataforma del ICE sin

que se exigieran los aportes monetarios, tanto en concesión como en infraestructura y que, al salir al mercado, junto con los operadores que habían pagado por los paquetes de frecuencias, producía una confusión en los consumidores. Campos asegura que el tema fue ampliamente debatido en la SUTEL, pero de forma tardía ya que lo analizaron cuando los OMV estaban pidiendo la numeración.

En junio la telefonía celular en Costa Rica sufrió un fuerte cambio al incursionar en el mercado dos Operadores Móviles Virtuales (OMV): Tuyo Móvil (Televisora de Costa Rica) y Virtualis

(Grupo Monge). Posteriormente, se incorporaron otras cinco empresas: Intertel World Wide, R y H International Telecom Services, CRM Consulting Services International, Conectados Móvil y Latam Aliance, (Full Móvil).

2.2.2 Paquetes de las empresas proveedoras

La apertura en la telefonía celular impone cambios en la clientela, ya que deben tomar en cuenta otras variables al escoger su proveedor, pues la elección depende de las necesidades, la forma de pago y el presupuesto de cada quien.

Cuadro 2.2 Ofertas por un consumo de ₡ 10.000 máximo					
Empresa	Minutos llamadas	Cantidad mensajes	Presupuesto por mes	Cobertura	Internet
Movistar*	160 mins.	292	₡5 mil	300 distritos de la GAM, menos Cot, Ochozogo, Curridabat, Barva y Sto. Domingo de Heredia.	
Movistar pospago, paquete S	150 min para num favorito, 250 min a cualquier número	500	₡9 000		₡19 000 en total si añade internet 1 Mbps
Claro**	180 mins.	350 (cortos)	₡6 mil	Toda la GAM	
Claro	91 mins.	100 (cortos)	₡3 mil		₡8 500 más por internet 1 Mbps
Claro pospago	320 mins	500	₡10 000		
Kölbi ***	150 mins.	150	₡6 485	Casi todo el país	
Kölbi	250 mins.	500 + 15 multimedia	₡9 467		₡ 23 478 por internet 1 Mbps
Kölbi (pospago)			50% descuento por los primeros 6 meses		

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información publicada en sitios web de cada empresa a noviembre 2011.

*En prepago, hay tarifas especiales para llamadas de 1 a 4:59 a.m.

**Variedad de celulares para diferentes necesidades y en forma exclusiva el modelo Xperia Play, que une la tecnología celular y videojuegos.

*** La única empresa que brinda el iPhone y tiene planes de voz y datos para clientes corporativos y pymes.

2.2.3 La polémica sobre las torres celulares

Desde que se anunció la apertura, algunas comunidades empezaron a organizarse para evitar que se instalaran torres celulares en sus cantones y, en muchas hubo oposición al reglamento aprobado por la FEMETROM (Federación de Municipalidades del Área Metropolitana). Ya en el 2010 el grupo, “Un llamado urgente por el país” denunciaba que SETENA otorgaba los permisos para la colocación de torres en 10 días, sin una buena evaluación ambiental ni una consulta a los vecinos.

En el transcurso del 2011, el arquitecto Mauricio Ordóñez, miembro de la Comisión Territorial de Montes de Oca, realizó un exhaustivo estudio de la legislación de países más avanzados y una revisión de la literatura científica sobre los efectos de las antenas celulares en la salud. Como consecuencia elaboró una propuesta técnica alternativa que luego fue acogida por el grupo Movi+Urba, que se movilizó preocupada por la salud, la contaminación visual y por la pérdida del valor de las propiedades cercanas a una torre.

Ordóñez considera que el reglamento de FEMETROM casi no regula, pues se limita a torres, sin considerar las antenas; no impone alturas mínimas ni máximas, los retiros son muy permisivos y no protegen lugares sensibles.

Un ejemplo de regulaciones cantonales propias fue la del Concejo Municipal de Montes de Oca, que define las zonas donde no se permiten torres celulares: escuelas, colegios, clínicas, asilos, guarderías, etc. Además, se establecen las medidas y retiros de los lotes en los cuales se podrían colocar las antenas. Otros cantones como Escazú, Belén y Curridabat también optaron por la cautela, mientras que en setiembre del 2011, 56 municipalidades contaban con un reglamento aprobado para regular la instalación de torres de telecomunicaciones.

La movilización fue tal que varias instituciones iniciaron una campaña para tranquilizar a la

ciudadanía. SUTEL, por ejemplo, ofreció en julio, ir a los barrios a medir la radiación emitida por las torres, para lo cual adquirió cinco equipos especiales. Por otra parte, María Cordero Espinoza, ingeniera en Electromedicina del Ministerio de Salud, aseguró que las torres celulares no eran cancerígenas, ya que el Estado costarricense acogió las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Mientras tanto, en los barrios más populosos, la ciudadanía buscaba mayor flexibilidad en las regulaciones para tener acceso al ingreso que ofrecían las empresas, entre \$400 y \$2000 al mes por el espacio.

Ante las múltiples regulaciones, resistencias y los 28 recursos de amparo contra la instalación de torres de las empresas privadas, la Sala Constitucional emitió el voto No. 15763-201,1 del 16 de noviembre de 2011, en el cual afirmó que las telecomunicaciones eran un asunto de naturaleza nacional, por lo que trascendían las potestades locales, de ahí que ordenara a las municipalidades a no obstruir la instalaciones de torres, sin necesidad de modificar los planes reguladores ni otros procedimientos. En un comunicado sobre el mismo, la Sala Constitucional señaló:

el Estado costarricense se comprometió, a la luz del Derecho Internacional Público, a contar con una infraestructura robusta, sólida y normalizada en materia de telecomunicaciones. Consecuentemente, las municipalidades del país no pueden establecer regulaciones y requisitos asimétricos que impidan una infraestructura normalizada y uniforme (Fonseca, 2011).

No obstante, los alcaldes de Montes de Oca y Curridabat manifestaron que seguirían con sus procesos de regulación local, pues la Sala IV solo había emitido un comunicado de prensa con base en un caso, sin que se haya redactado el fallo. A su vez, dos diputados, José María Villalta y Claudio Monge, manifestaron el criterio de que la Sala Constitucional había excedido sus potestades

al tratar de limitar la autonomía municipal y el abogado ambientalista Álvaro Sagot recordó al Semanario Universidad (en Ramírez, 2011) el principio de “no regresión” que establece que los diferentes Estados “jamás pueden disminuir las exigencias ambientales a favor de empresas comerciales”.

La Defensoría de los Habitantes (en Araya, octubre 2011) pidió una regulación para restringirlas en las zonas residenciales o proponer una nueva ley para normar la contaminación, al tiempo que declaró que todo ese proceso había sido desordenado y con poca participación ciudadana, uno de los tantos desafíos que trajo consigo la apertura en telecomunicaciones a las instituciones nacionales como locales.

En enero de 2012, el Concejo Municipal de Curridabat aprobó un cánón de \$8500 al mes por la instalación de torres en terrenos municipales, sin importar la cantidad.

La disposición tuvo reacciones diversas, desde la preocupación de Continental Towers, empresa que provee la infraestructura para la instalación de torres, ya que el cánón haría el negocio de telecomunicaciones menos rentable, hasta la aceptación de Claro, que se había preparado para ello.

Cabe resaltar que, a pesar de las protestas ante las regulaciones para la instalación de torres, en otros países como Colombia, están viviendo el proceso inverso: han iniciado la regulación debido a los múltiples problemas ocasionados.

Prueba de ello es la sentencia de la Corte Constitucional de Colombia, en mayo de 2010, insta al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como a la Comisión de Regulación de las Comunicaciones a vigilar el retiro de las torres de telefonía celular de lugares cercanos a hospitales, colegios, hogares geriátricos entre otros sitios.

2.3 EL ICE Y SUS DESAFÍOS

Como se ha mencionado en los informes anteriores del PROSIC, la transformación del ICE inició en 2004, cuando se gestó el Plan para la Evolución de Sistemas de Soporte a las Operaciones de Negocio (PESSO), que solicitó “a las Subgerencias de Gestión Administrativa y Telecomunicaciones, la elaboración de una propuesta de evolución para los Sectores en Competencia de Telecomunicaciones, Servicios Móviles, Servicio de Internet, Servicio Empresarial, Sector Básico de Telecomunicaciones y Sector de Gestión Administrativa con el fin de solventar ciertas deficiencias como la fragmentación y desintegración de procesos, calidad de servicios, de red, clientes, y principalmente la migración de los dos sistemas del ICE que soportan la información de las operaciones, a saber SIMO y GITEL [...]”

El ICE promovió la actualización de esos sistemas mediante un proyecto infructuoso que fue sujeto de una fiscalización por parte de esta Contraloría que produjo informes tanto sobre la gestión como para el establecimiento de responsabilidades” (CGR, octubre, 2011:17).

La migración a plataformas más flexibles era vital para que el ICE pudiera ofrecer nuevos servicios en un tiempo de respuesta aceptable y que le permitiera estar a la altura de la competencia. En setiembre de 2004, se aprobaron los recursos para ejecutar el cronograma Plan PESSO, el cual finalizaría en marzo del 2007.

Los retrasos fueron considerables. En palabras de la Contraloría: “llama la atención que éste se retomara tres meses después del tiempo originalmente previsto para su finalización”. No fue hasta el 2010 que hubo avances considerables y aunque faltan algunos aspectos, actualmente se reporta en plena utilización.

En marzo de 2009, se acuerda aprobar la Política de Retención de Personal Requerido para la Sostenibilidad del Negocio con el fin de retener al recurso humano institucional y ante la incorporación de otras empresas, a lo largo del año 2011, el estatal ICE incursionó en varias ofertas para retener a su clientela y atraer más, a la vez que incorporó nuevos productos a sus servicios, entre ellos el *iPhone*, el servicio de video llamada y la televisión por Internet IP, aunque estos servicios solo estaban disponibles para ciertos segmentos del mercado.

Entre sus retos estuvo la exigencia de SUTEL de ampliar la capacidad de sus redes para solventar la sobreventa de GSM y 3G a 128 036 clientes, lo cual produce una saturación de la radiobase. Posteriormente, la SUTEL obligó al ICE a devolver ¢88 millones a 16,955 de sus clientes residenciales por la interrupción del servicio de Internet (ACELERA) en octubre, que según sus funcionarios fueron causados por *hackers* que desconfiguraron los módems.

Precisamente el tema de seguridad causó severos cuestionamientos cuando el ICE le adjudicó su Red Avanzada de Internet (RAI) a su competidora Claro, a través de Scitum/América Móvil. La preocupación surgió porque la RAI trasiega información sensible en voz y datos, a la cual podría tener acceso la competencia. Como una medida preventiva, el director de Gestión de Servicios y Recursos, Adolfo Arias, aseguró que en el contrato se incluyeron cláusulas de confidencialidad, así como recibir capacitación en el soporte, de manera que solo el ICE manejara la información. La inversión en *software* y equipos alcanzó los \$18.2 millones.

Uno de los temas pendientes es asegurar la subsistencia de la inversión pública realizada, ya que el robo de los cables de cobre va en aumento, principalmente en Limón y Puntarenas, estimulado por un incremento del precio en el mercado internacional que pasó de ¢300 a ¢5000 el kilo.

2.3.1 De cara a la competencia y a sus clientes

Llama la atención que, a pesar de la apertura, un estudio de Demoscopia y PROSIC-UCR determinó que el 90% de las empresas, en su mayoría pymes, prefieren los servicios de internet estatales, con un 52% de clientes afiliados al ICE. Sin embargo, uno de los grandes desafíos de la institución es alcanzar un cambio cultural entre su personal para asegurar un servicio eficiente, con buena atención y en tiempo reducido.

Según lo indicado por la gerencia institucional, “se ha venido propiciando en forma de intensas campañas internas en los distintos niveles de la organización para transformar el pensamiento de los funcionarios. Sin embargo, este órgano contralor no logró tener a la vista ningún documento que le permitiera evidenciar tales acciones integrales. De no concretarse ese cambio oportunamente, el ICE estaría en una situación de desventaja, pues no cuenta con el tiempo para realizar una tarea de tal importancia y magnitud.” (CGR, 11 de noviembre, 2011: 19)

Para Campos y Oviedo el ICE tuvo reacciones positivas ante la apertura de mercado con una propuesta agresiva en prepago, aunque le falta una mayor agresividad en el pospago y ofertas para premiar a sus clientes más antiguos y de mayor facturación. Además, el ICE logró realizar una reorganización al crear una nueva gerencia de clientes con desafíos y acciones interesantes. Sin embargo, manifiestan que sigue persistiendo un profundo problema dentro de las instituciones públicas con actividades comerciales:

“el país tendrá que plantearse si los políticos continúan al mando de las empresas del Estado. Si no hay un cambio en el corto o mediano plazo y de continuar la política tradicional metida en las instituciones que prestan servicio en competencia, podríamos estar presenciando quiebras en esas instituciones”, asegura Campos.

También hacen patente su preocupación por informaciones según las cuales el ICE pagó por un año contenidos para proveer el servicio de IPTV, que sólo empezó a prestarse hace cuestión de un mes en algunas zonas del país y se pagaron contenidos a los proveedores de HBO y otros por un servicio que nunca dio. “En el sector público nunca pasa nada”.

Por otro lado, existen inversiones ociosas en la parte inalámbrica, en particular en Wimax: teniendo frecuencias valiosísimas no se explotaron y sí ha surgido competencia en esa misma área, por lo que cabe preguntarse el por qué no hay en la administración pública, lo que en inglés se llama *accountability* es decir más que una rendición de cuentas y que -en Costa Rica- se limita a la presentación de informes y no la responsabilidad derivada de la gestión.

2.3.2 RACSA en la encrucijada

A pesar de la precaria situación en que se encuentra RACSA en la actualidad, cabe recordar que fue la empresa pionera de Costa Rica en infocomunicación, razón por la cual contaba con una sólida infraestructura que facilitó a las otras empresas al momento de la apertura, a cambio del acceso al cliente final, por lo que compartían una base de datos común.

La relación con estos socios comerciales cambió con la apertura, pues obligaba a una redefinición del papel de RACSA, pero su Consejo Directivo no lo discutió entre el 2006 y 2009, tal como lo determinó el estudio de la Contraloría. En este informe DFOE.IFR-IF.11.2011, del 21 de octubre de 2011, se evidencian las múltiples iniciativas por parte de la Junta Directiva del ICE para valorar el futuro de RACSA dentro del Grupo ICE, sin que prosperaran durante los años 2008 y 2009. De hecho, para el 24 de setiembre del 2010, en la sesión 5920 se analizó la vulnerabilidad de RACSA y la necesidad de brindarle recursos para fortalecerla y tomar medidas al respecto. Entre las acciones propuestas están las siguientes:

- a) un convenio ICE – RACSA sobre conexiones satelitales;
- b) un convenio ICE-RACSA Páginas Amarillas;
- c) la reestructuración de deudas de RACSA;
- d) un fideicomiso de Inversión y soluciones de transporte y última milla;
- e) la capitalización en materia de activos, infraestructura y capital de trabajo a favor de RACSA.

Dicho informe (CGR, 2011:22) resume las omisiones de los directivos y sus consecuencias:

“Con la apertura del mercado, las empresas de cable conocían la base de clientes de RACSA y además contaban con fibra óptica en su infraestructura para llegar directamente al usuario (última milla), con toda clase de servicios, por lo que se convirtieron con gran facilidad en operadores directos, desplazando a RACSA, en el mercado masivo de servicios de Internet.

A partir de lo anterior es claro que, no era un problema el que RACSA no tuviera la última milla antes de la apertura y que le permitiera a otros dar el servicio, con lo que se activaban otras ramas de producción de la economía; sin embargo, en la etapa de apertura, al no haberse tomado las provisiones necesarias para que RACSA dejara de ser totalmente dependiente de terceros, se introdujo una constante de incertidumbre importante para la empresa.

Tal situación cambió por completo la realidad de RACSA, afectándola en sus finanzas y en su capacidad para competir en el mercado masivo, pues no cuenta con la infraestructura necesaria para poder ofrecer a los clientes iguales o mejores servicios que los que brinda la competencia, lo que la expone a una condición de riesgo de permanencia en el mercado.

Si bien es cierto, en la actualidad ha podido concretar algunos contratos con operadores privados que le permiten la interconexión, dichos contratos se establecen por plazos muy cortos

lo que la obliga a renegociar constantemente las condiciones contractuales. Esto le supone a la empresa un riesgo constante en la prestación del servicio y por ende de disminución de la cartera de clientes y de caída en sus ingresos. Por otra parte, RACSA ha incursionado en la venta de Internet ADSL a través del ICE; sin embargo, este sistema tiene la gran limitación de la corta distancia a la cual se puede brindar el servicio, limitante que no tienen sus competidores.”

En abril del 2011 el ICE le depositó a RACSA \$5.5 millones, de un total de \$15 millones a pagar en setiembre y noviembre de 2011, para cubrir sus gastos corrientes. Ante esta situación, el entonces presidente ejecutivo del ICE, Eduardo Doryan, aseguraba que la administración del ICE también había inyectado a RACSA diversos tipos de apoyo, entre los cuales citaba infraestructura, renegociación de préstamos y traspaso de puertos ADSL. Según Doryan, el déficit de la institución se debía a la baja en el cambio del dólar, que representó una disminución del 10% en sus ingresos por venta de servicios. Además, la apertura en los servicios de Internet provocó que la clientela de RACSA, principalmente residencial, pasara de 120 mil a 60 mil suscriptores. Al respecto, Doryan decía que RACSA no lograba recuperar la clientela perdida, ni siquiera colocando las conexiones ADSL que el ICE le había traspasado.

Entretanto, el proyecto cómputo en la nube, en el cual se invirtieron \$15 millones, aún no despegaba. En criterio de Doryan, al tratarse de un cambio tecnológico profundo llevaría tiempo concretarlo, pero podría significar el futuro de RACSA. Además, la presidenta Chinchilla y Doryan anunciaron la posibilidad de traspasarle a RACSA el Gobierno Digital y esperaba el criterio de los asesores de Singapur que estaban colaborando con el proyecto, pero aseguraron que no se trataba de una estrategia para rescatar a la institución.

Al mismo tiempo, el ICE inició una investigación a 10 altos funcionarios de RACSA por el proyecto

sobre cómputo en la nube, que le hubiera dado a 5 mil pymes servicios de oficina virtual. Este había sido inaugurado el 6 de mayo del 2010 y, según Doryan, era un buen negocio para RACSA, pero requería otra forma de comercialización.

A esa fecha el presidente ejecutivo del ICE proyectaba un déficit entre 4 mil y 7 mil millones de colones en RACSA, pero aseguró que se estaban tomando acciones para reducirlo e incrementar los ingresos para el 2012 mediante una “reinvención” de RACSA al inducirla a nuevas líneas de negocio más allá de la conectividad, y otras formas de vender Internet. No obstante, admitió que no se tomaron las decisiones oportunas para diversificar la oferta de servicios, ya que a pesar de haber discutido la televisión digital y telefonía IP, la junta directiva de RACSA nunca las aprobó.

La investigación sobre cómputo en la nube concluyó que “durante el tiempo que Abraham Madrigal se desempeñó como gerente del ICE y Pedro Pablo Quirós como presidente, y en lo que lleva Eduardo Doryan como jerarca del Instituto, nunca ha existido de parte del ICE un compromiso claro para dotarle a RACSA de la infraestructura en fibra óptica, que se requería para desarrollar el Proyecto JES (Proyecto de Ampliación de la Arquitectura *Java Enterprise System-JES*) Esto, porque “se creyó siempre que la subsidiaria iba a mantenerse relacionada con terceros proveedores conocidos como cableras” (Agüero, 2011). Doryan respondió que se estaban negociando contratos por 24 y 30 meses con las cableras y que, en todo caso, RACSA pudo haber utilizado otras plataformas tecnológicas.

Además de la falta de previsión del ICE con respecto a la carencia de fibra óptica para RACSA, en el 2009 se había hecho una inversión de \$15.2 millones en terminales delgadas y teléfonos IP para entregar a sus futuros clientes. Para finales del 2010 los equipos estaban guardados y, de acuerdo con el auditor interno Mario Sánchez, por esta situación se incurrió en una serie de gastos, depreciación

del equipo y posibles pérdidas. Como resultado de la investigación hubo un giro en los planes de RACSA: deja de lado el proyecto dedicado a las pymes y lo sustituye por servicios para empresas grandes e instituciones públicas por medio de conexiones de cobre.

Para los abogados Juan Manuel Campos y Andrés Oviedo, de Ciber-regulación, el tema de RACSA representa un gran desafío sobre el rol del Estado y sus instituciones: a RACSA se le ha visto más como un competidor que como una empresa del mismo Grupo ICE. Pareciera que al final de la historia no le dejaron hacer nada, cuando se ha visto casos en los cuales las organizaciones que tratan de hacerle frente a una competencia en el mercado, delegando responsabilidades a sus empresas.

Al analizar la Ley de Fortalecimiento del ICE se aprecia que hay una regulación muy estricta o diferente en lo que es la institución autónoma, no así para lo que son sus Sociedades Anónimas, donde les surge la pregunta, “¿por qué no ocupan más las sociedades anónimas? Cuando uno ve que el inicio de Radiográfica data de 1920 del siglo pasado, y que tiene toda una tradición en materia de telecomunicaciones en el país, ¿por que se pierde toda esta historia?”

José Manuel Campos reflexiona: *“el tema de la competencia en telecomunicaciones para RACSA siempre fue un hecho, no una advertencia. [...] Lo que sucedió fue que el ICE no tuvo la habilidad necesaria para brindarle sus propias redes a RACSA para que pudiese competir en ese mercado y lo dejaron ahogar. Se vencieron los contratos y ninguna compañía que estaba proveyendo su red, quiso trabajar con los clientes de la Radiográfica. Teniendo el ICE ADSL, ¿por qué no le facilitó a esta sus redes de cobre para llegar a esos abonados?”* Tampoco concretaron el negocio de la televisión por cable para entrar en la competencia, en el mercado. “Es muy extraña la falta de previsión y acá lo que debe derivarse es la falta de responsabilidad directa: Este es el primer caso -si RACSA llegara a desaparecer- de una quiebra

técnica de una empresa que fue manejada políticamente, y eso es muy grave para el sector de telecomunicaciones, porque el país no está para perder dinero. Al final, hay un mal manejo político es el resultado de una mala praxis, en la cual no hay ningún responsable. Extrañamente, durante todos los años de previsión que tuvo RACSA dentro del grupo ICE, se abandonó la gestión del cliente final y cedieron el control de sus clientes a la competencia”, concluye Campos.

Para la Viceministra Vega el caso de RACSA es muy complejo ya que el Poder Ejecutivo solo tiene incidencia directa sobre la junta directiva del ICE pero no de RACSA: *“Es muy complicado entender por qué el ICE tiene a RACSA donde la tiene, o por qué RACSA permitió que el ICE la mantuviera ahí”. Los problemas de Radiográfica no vienen por la apertura, vienen desde hace años, pero que se agravan al tener un mercado en competencia. Era preferible haber utilizado la figura de sociedad privada para mejorar la competitividad del ICE y “esperemos que el resultado de esa estrategia no signifique que se tenga que cerrar una institución como RACSA sino que más bien la conviertan en la última milla del ICE.”*

Con base en la información suministrada por RACSA sobre su desempeño, la viceministra se cuestiona cómo esta logra cumplir a cabalidad las metas solicitadas a pesar de los problemas que enfrenta. “A partir del 2012 estamos en el proceso de verificación de metas, porque tenemos dudas razonables de que esos datos sean reales”, asegura Vega.

En agosto del 2011, el diputado Luis Fishman denunció, a partir de otra investigación, una política sostenida durante años para dismantelar a RACSA. De hecho, el auditor Sánchez presentó un informe por semestre en el 2008 el cual alertaba problemas entre el ICE y RACSA, que afectaban a esta última al impedirle poner en marcha el plan de inversiones aprobado por la misma junta directiva en mayo de 2008 y que contenía las herramientas para competir. El auditor se quejó de que sus alertas no generaban instrucciones a la Administración, pues la junta

usualmente se limitaba a agradecer la información y a darla por recibida. El mismo destino tuvo el informe final de un consultor externo contratado para evaluar la situación de Radiográfica, quien identificó la falta de estrategias para aumentar la cobertura geográfica del servicio y nuevos negocios. Como consecuencia, con la apertura del servicio de Internet a las cableras, RACSA pasó de compartir el 50% de sus ingresos a un 70% con AMNET, además a pagar \$90 mensualmente por cada kilómetro de fibra óptica utilizada.

Dicho gasto obedece a la decisión de la junta directiva del ICE de detener una autorización previa para invertir \$360 millones en desarrollar una fibra óptica de alta velocidad, lo cual causó una baja del 47% de su participación en el mercado de Internet, una disminución de ingresos y pérdidas de \$5.735 millones entre mayo del 2010 y abril del 2011.

Un plan de inversiones que le hubiera permitido a RACSA prepararse para la competencia, pasó 39 meses sin ejecutarse, pese a su aprobación por la junta directiva en mayo del 2008 y de la posterior discusión de los acuerdos en 18 sesiones. El plan incluía, entre otras, la posibilidad de convertirse en un operador móvil virtual del ICE, negocio que luego fue concedido a varias empresas privadas.

Por otra parte, el Presidente Ejecutivo Eduardo Doryan, renunció en julio para hacer frente a los cuestionamientos con respecto a su gestión en la CCSS. Su partida fue avalada por la Asociación Nacional de Técnicos en Telecomunicaciones, quienes le atribuían una gestión que había hecho quebrar a RACSA. Doryan fue sustituido por Téofilo de la Torre, quien realizó varios ajustes junto con el Consejo Directivo de la institución, entre ellas mantener al gerente general, Alejandro Soto y se trasladaron algunas de sus funciones a la Presidencia, entre ellas dos que son claves: planificación y control institucional.

Posteriormente, Téofilo de la Torre anunció la aprobación a RACSA para que desarrollara la Red

de Internet Veloz, como una forma de apoyarla, al tener que enfrentarse a 50 empresas competidoras en el mercado de Internet. Para lograrlo anunció una alianza con Jonas Birgenon, de Vía Europa, cuyo modelo permitía ofrecer Internet de gran velocidad a un costo accesible. Así lo explicaba El Financiero: El plan original de la subsidiaria del ICE, que salió a la luz en junio del año pasado, es ofrecer anchos de banda que van de los 100 Mbps y a los 1 Gbps, en este último caso con una tarifa que ronda los \$30 al mes. Hoy, el servicio de 4 Mbps de descarga y 1 Mbps de subida tiene un costo de \$169” (Cordero, 2011, a).

El 5 de setiembre de 2011, Pablo Ureña, quien había sido directivo de RACSA durante 8 años denunció la falta de coraje de la administración en manos de Alberto Bermúdez. Unos días después, el diputado Fishman solicitó a Jorge Chavarría, fiscal general, que investigara el debilitamiento de Radiográfica con las consecuentes pérdidas a la Hacienda Pública. Posteriormente, Téofilo de la Torre anunció que el proyecto de internet veloz estaba en fase final de aprobación, pero sería mucho más “prudente” en su inversión: Ya no sería un proyecto millonario de 300 mil conexiones, sino uno dirigido al mercado de mayor poder adquisitivo, estimado en miles de dólares.

Sin embargo, en noviembre de 2011, se anunció que la junta directiva de RACSA había rechazado el proyecto y la alianza con la empresa Vía Europa, que desarrollaría internet veloz. Jonas Birgenon, su representante aseguró no haber recibido un comunicado oficial al respecto, sino que se enteró por la prensa. Birgenon le comentó a El Financiero:

“No entiendo por qué Costa Rica rechazó un modelo que no le costaba nada y que trataba a todos de una forma neutral y justa, con Vía Europa como un operador neutral que no competiría. ¿Tal vez algunas personas claves antepusieron su propio interés egoísta, sobre el bien común del país?” (Cordero, 2011). Añadió que las negociaciones habían empezado en

el 2009 con ambas instituciones, como un todo, pero pronto se dieron cuenta de las visiones tan diferentes que existían entre ellas con respecto a tecnología y estrategia.

RACSA redujo el plan a desarrollar 100.000 conexiones a Internet con tecnologías mixtas: fibra óptica y cobre, así como 20.000 enlaces con fibra hasta la casa, con una inversión de \$40 millones, pero con base en la red del ICE. Así, un proyecto que inicialmente estaba dirigido a Pymes, terminó siendo un producto para la población económicamente más solvente.

El 10 de noviembre de 2011 renunció el gerente general de RACSA, Alberto Bermúdez. De la Torre explicó la sustitución para crear mayor sinergia entre el ICE y RACSA. Finalmente, admitió que era posible que Radiográfica no sobreviviera, pero se haría otro intento con algunos proyectos y una reingeniería de ingresos, así como dirigir sus productos a un mercado más empresarial, con mayor valor agregado. Al llegar Orlando Cascante, un funcionario con trayectoria en el ICE, anuncia nuevos análisis que brinden posibilidades de salvar a RACSA, pero sin un proyecto concreto a seguir.

A finales de año parece haber otro cambio de dirección, ya que el 14 de diciembre de 2011, la Presidente Chinchilla se reunió nuevamente con Birgenisson para retomar el proyecto de red veloz, razón por la cual también convocó al ministro de Ciencia y Tecnología; al de Ambiente y Telecomunicaciones, al director TI de la Presidencia de la República y al presidente ejecutivo del ICE.

La Contraloría General de la República emitió dos informes en los que se ordena a diferentes instancias del poder Ejecutivo tomar medidas para darle sostenibilidad a RACSA, pues detecta negligencias al respecto: “Una vez abierto a la competencia el mercado de las telecomunicaciones, resulta

necesaria la redefinición del rol que debería tener RACSA. Según la revisión de actas del Consejo Directivo del ICE, durante el período 2006-2011, se determinó que entre los años 2006 e inicios del 2009 el tema no fue tratado” (CGR, 2011:20).

Más grave aún, se postergó dos veces la presentación de una estrategia de ventas para comercializar la infraestructura facilitada por el ICE y un plan comercial a la junta directiva de RACSA. Finalmente, dos meses y medio después del plazo establecido, se presentaron las propuestas.

La conclusión de la Contraloría es elocuente: “en la etapa de apertura, al no haberse tomado las provisiones necesarias para que RACSA dejara de ser totalmente dependiente de terceros [...]”

Tal situación cambió por completo la realidad de RACSA, afectándola en sus finanzas y en su capacidad para competir en el mercado masivo, pues no cuenta con la infraestructura necesaria para poder ofrecer a los clientes iguales o mejores servicios que los que brinda la competencia” (CGR, 2011: 21).

2.4 EL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO Y LAS RESOLUCIONES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Un tema de la mayor trascendencia y que será clave durante el 2012 es la situación de los concesionarios del espectro radioeléctrico como consecuencia de la entrada en vigencia de la Ley General de Telecomunicaciones (LGT), las consultas formuladas al respecto por el MINAET y las respectivas resoluciones de la Procuraduría General de la República (PGR), en las cuales se esclarecieron una serie de dudas.

Por la importancia del tema, se recurre a las fuentes primarias de las comunicaciones entre el Ministro del MINAET en ese momento Teófilo de la Torre y la PGR.

Consulta del ICE a la Procuraduría General de la República

El 21 de diciembre de 2010 el jerarca del ICE envió una consulta donde se contemplaban las siguientes preguntas que son de interés para la investigación:

“¿Cuál es el ordenamiento vigente aplicable según lo señalado en el Transitorio I de la LGT? ¿Es la LGT o la normativa anterior a su publicación?

¿En caso de que el administrado no haya notificado a la administración la instalación de equipos en el plazo de seis meses, conforme a lo señalado en el artículo 53 de estaciones inalámbricas (sic), y tampoco ha realizado los pagos correspondientes al canon, debe el administrado proceder a devolver al Estado de inmediato las frecuencias en uso? ¿Implica ello la necesidad de resarcir al administrado?

¿Debe la administración retirar las frecuencias en uso por parte del administrado, por estarle dando un uso distinto al originalmente autorizado, o más bien debe concluir el trámite según los procedimientos aplicados antes de la entrada en vigencia de la ley?

En caso de que a la fecha los permisos temporales o reservas se encuentren vencidos y que el administrado continúe explotando las frecuencias: ¿debe este proceder a presentar ante el Poder Ejecutivo una nueva solicitud de frecuencias conforme a la legislación vigente?

En caso de que el administrado haya solicitado la reserva de frecuencias y le fue aprobada, notificando a la Administración la instalación de sus equipos, haya venido realizando el pago del canon, sin embargo, el uso para el que solicitó las frecuencias cambió de acuerdo con lo establecido en el PNAF vigente. ¿Debe la Administración proceder a retirar las frecuencias reservadas? En caso de ser así, ¿debe indemnizarse al administrado por ese retiro?”

Pronunciamiento de la Procuraduría General de la República

El 5 de julio de 2011 la PGR emitió un pronunciamiento con las siguientes conclusiones:

- La explotación del espectro radioeléctrico por los particulares requiere concesión conforme lo dispuesto en el artículo 121, inciso 14 de la Constitución Política.
- Dicha concesión es un acto de Derecho Público que debe ser expreso, en tanto en él deben señalarse las condiciones bajo las cuales el particular podrá explotar las frecuencias, así como cuáles son las frecuencias asignadas. Ni la Constitución ni en su momento la Ley de Radio han previsto el acto tácito como forma de adquisición del derecho de uso y explotación del espectro.
- La inercia administrativa no es fuente generadora del derecho a la explotación de dicho bien demanial. El hecho de que la Administración no haya realizado inspecciones ni dictado resolución final en los procedimientos para otorgar una concesión, no justifica considerar que se está en presencia de un consentimiento tácito a la explotación – indebida- del espectro, de manera que la Administración esté obligada hoy día a otorgar la concesión que se pretende.

- Una vez entrada en vigencia la Ley General de Telecomunicaciones los solicitantes de frecuencias hayan pedido la aplicación del Transitorio I es reveladora de su conocimiento sobre la inexistencia de un derecho a la explotación de las frecuencias, presuntamente derivado de un acto tácito de la Administración Pública. Si el interesado solicita la aplicación del Transitorio I y no la del Transitorio II es porque se conoce que no se tiene un derecho a la explotación del espectro. Por ende, que el supuesto acto tácito que ahora se alega no es fuente de derecho.

La actuación particular no puede considerarse generadora de un derecho a la explotación. Por consiguiente, del pago de un canon no puede derivarse la titularidad de un derecho de explotación de las frecuencias.

- En tratándose de un bien demanial con una regulación constitucionalmente establecida, no procede el silencio positivo.
- La falta de dictado de la resolución final en los procedimientos para otorgar las frecuencias permite al interesado tener por denegada su pretensión, aplicando el silencio negativo. No obstante, se mantiene la obligación de la Administración de resolver, terminando los procedimientos y, en su caso, otorgando o denegando la concesión, según resulte procedente.
- En el primer párrafo del Transitorio I de la Ley General de Telecomunicaciones el “ordenamiento vigente aplicable” es el anterior a la vigencia de la Ley General de Telecomunicaciones. Lo anterior significa que los procedimientos pendientes de resolución deben ser tramitados conforme lo dispuesto en dicho ordenamiento, en tanto sea conforme con la Ley General de Telecomunicaciones y sus reglamentos.
- Conforme lo dispuesto en el segundo párrafo de ese Transitorio I, la resolución que acuerde o deniegue la concesión debe ser conforme con la Ley General de Telecomunicaciones. Lo anterior por cuanto dicho párrafo mantuvo la vigencia de las normas reglamentarias y administrativas anteriores a condición de que sean conformes con la nueva Ley. Lo que significa que la anterior reglamentación no puede ser aplicada a los casos pendientes si con ello se desconoce el nuevo ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones.
- De ese segundo párrafo se deriva que toda concesión que se acuerde, aún si es tramitada con base en el Reglamento de Radiocomunicaciones (aplicable tanto a las solicitudes planteadas bajo su vigencia como a las iniciadas con el Reglamento de Estaciones Inalámbricas), debe tomar en cuenta el destino de las frecuencias según el Plan Nacional de Asignación de Frecuencias. La necesidad de conformarse con el nuevo ordenamiento obliga a rechazar cualquier solicitud de frecuencias que resulte contraria a ese ordenamiento, incluidas las disposiciones referidas al destino de las frecuencias.
- Se sigue de lo expuesto que la resolución final de la Administración debe partir no solo de la comprobación del cumplimiento de los requisitos técnicos por parte del interesado sino también de la conformidad de la solicitud con el Reglamento de Radiocomunicaciones y sobre todo con la Ley General de Telecomunicaciones y sus reglamentos.
- No es parte del contenido del Transitorio I de mérito regular la situación de quienes obtuvieron el derecho de uso y explotación de la frecuencia con anterioridad a la vigencia de la Ley General de Telecomunicaciones. Los titulares de un derecho de uso y explotación de frecuencias son tutelados en el Transitorio II de la Ley General de Telecomunicaciones. Y es a ellos a quienes se les puede adecuar el título habilitante.

- Conforme el Reglamento de Estaciones Inalámbricas y el Reglamento de Radiocomunicaciones, el permiso de uso para instalación de equipos era de carácter precario, específico y temporal, sin posibilidad de prórroga más allá de lo dispuesto reglamentariamente. Dicho permiso no permitía una explotación comercial.
- Por consiguiente, resultaba prohibido para el solicitante de una frecuencia destinada a la prestación de servicios privados el prestar servicios a terceros.
- El uso que dicho permiso permitía caducó con el transcurso del plazo dispuesto reglamentariamente. Por lo que ese permiso no puede fundar una explotación actual de las frecuencias.
- Se sigue de lo expuesto que a partir de esa expiración, el uso y explotación de las frecuencias debe reputarse ilegal y da margen para que la Administración retome las frecuencias. Ninguna disposición legal autoriza a considerar que ese permiso de uso “revivió” y, por ende, que se deba considerar que el solicitante hace uso legítimo del espectro.
- En el hipotético caso de que un permiso de uso no haya vencido, el otorgamiento de la concesión solo es procedente concluyendo los trámites que sean conformes con el nuevo ordenamiento y sobre todo si el uso y explotación a que se destinan las frecuencias son conformes con el Plan Nacional de Asignación de Frecuencias y la legislación actualmente vigente. Si ese uso no corresponde a lo establecido en ese Plan, el otorgamiento de la concesión resulta improcedente.
- Bajo lo dispuesto en el Reglamento de Radiocomunicaciones no era posible tramitar una concesión en forma directa si lo que se pretendía era prestar servicios de radiocomunicación a terceros.
- En ese sentido, tanto antes como ahora, el principio es que las frecuencias destinadas a la prestación de servicios disponibles al público solo pueden ser concesionadas mediante el trámite de concurso público. Por consiguiente, la Administración no puede otorgar una concesión “directa” cuando el servicio a que se destinan las frecuencias es un servicio disponible al público o en términos del Reglamento de Radiocomunicaciones, un servicio de radiocomunicación al comercio.
- Otorgar en forma directa frecuencias para “servicios privados” conociendo que dichas frecuencias estaban destinadas a prestar “servicios de radiocomunicación al comercio” y que hoy permiten prestar un servicio disponible al público desconoce lo dispuesto en la Ley de Telecomunicaciones. Asimismo, puede ser considerado un mecanismo para obtener un fin no deseado por el ordenamiento, consistente precisamente en la no realización del concurso.
- La recuperación de las frecuencias ilegalmente utilizadas y el someter al solicitante a los procedimientos de concurso público no violenta el principio de seguridad jurídica ni su corolario, el de intangibilidad de los actos propios declaratorios de derechos para el administrado. Precisamente porque no se les ha otorgado una concesión, los solicitantes no tienen a su haber un acto declaratorio de derechos.
- Establecer como regla que el *explotante* sin concesión del espectro debe ser indemnizado en caso de retiro de las frecuencias, conduciría a darle un trato más favorable que el dispuesto por el ordenamiento para los concesionarios que deben devolver frecuencias para su reasignación.

Consulta del MICIT a la Procuraduría

Posteriormente, el ministro solicitó una aclaración, el 25 de agosto del 2011, a lo que la PGR respondió con un oficio fechado el 11 de noviembre, cuyas conclusiones son las siguientes:

- El artículo 53 del Reglamento de Estaciones Inalámbricas determinó que los permisos de uso de frecuencias para instalar los equipos serían otorgados por el plazo de seis meses, transcurrido el cual quedaban caducos. La vigencia de ese plazo no quedó condicionada a actuaciones futuras concretas de la Administración o del administrado. La actuación administrativa o su inercia no condicionaba el transcurso del plazo.
- El Transitorio I del Reglamento de Radiocomunicaciones mantiene la vigencia de los permisos de uso para instalar equipos otorgados conforme ese artículo 53 en el tanto en que no haya habido incumplimiento de las obligaciones a cargo del permisionario. De modo que en los términos de esa disposición transitoria, no se podría tener por caduca una reserva o permiso si el petente cumplió sus obligaciones, tanto respecto de los requisitos técnicos que debía reunir el equipo o estación por instalar como de la obligación de comunicar a la Administración el haber realizado esa instalación y el haber activado los procedimientos con posterioridad a la entrada en vigencia del Reglamento de 2004. Así se aclara el dictamen C-151-2011 de mérito.
- A contrario sensu, la Administración tendría que declarar caducas las reservas cuando transcurrido los plazos correspondientes, el administrado no cumplió sus obligaciones en orden a los requerimientos técnicos o bien, no le notificó el haber cumplido, el cumplimiento o incumplimiento que requiere una comprobación de parte de la Administración.
- Respecto de los permisos de uso de frecuencias para instalar equipos otorgados con base en el Reglamento de Radiocomunicaciones, artículo 25, no encuentra la Procuraduría una norma que disponga prorrogar su vigencia una vez transcurrido el plazo de seis meses y su prórroga.
- En ese sentido, debe señalarse que el Transitorio I de la Ley General de Telecomunicaciones, en su primer párrafo, dispone que los procedimientos pendientes de resolución antes de la entrada en vigencia de la Ley continuarán tramitándose de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Radio y sus Reglamentos, en los cuales no se encuentra disposición alguna que permita concluir que se prorroga la vigencia de estos permisos otorgados después de 2004.
- Por consiguiente, habría que concluir que los permisos de uso otorgados con base en el referido 25 del Reglamento de Radiocomunicaciones están caducos.
- La posible diferencia de trato entre los permisionarios con base en el Reglamento de Estaciones Inalámbricas y los permisionarios del Reglamento de Radiocomunicaciones no deriva de una actuación administrativa, sino de la regulación para unos y otros permisos. El Transitorio I de la Ley no permite concluir que se hayan prorrogado los permisos otorgados con base en el Reglamento de Radiocomunicaciones. Lo que permite es la aplicación de este Reglamento a los procedimientos en curso, Reglamento que precisamente establece un plazo de seis meses prorrogable por seis más para los permisos.
- El Transitorio I del Reglamento de Radiocomunicaciones, disposición de Derecho Intertemporal, regula los permisos de usos otorgados con anterioridad a la vigencia de ese

Reglamento. No es parte de su objeto regular los permisos de uso que se otorguen en el futuro con base en el Reglamento de Radiocomunicaciones. Por consiguiente, esos permisos no pueden regirse por el Transitorio I, sino por las disposiciones materiales del Reglamento de Radiocomunicaciones.

- En los términos del artículo 25 del Reglamento de Radiocomunicaciones, norma reglamentaria aplicable a los procedimientos, incluso los establecidos con anterioridad a 2004 (Transitorio I del Reglamento de Radiocomunicaciones), no podría concluirse que la vigencia del permiso de uso sea una condición para el otorgamiento de una concesión. La concesión no se sujetó al otorgamiento del permiso de uso y, por ende, no puede sujetarse a la vigencia de ese permiso. Empero, la caducidad del permiso implica que el administrado no puede continuar con el uso del espectro y menos con la explotación, porque esta última no fue nunca permitida por los Reglamentos.
- El Transitorio I del Reglamento de Radiocomunicaciones mantiene el derecho de reserva de las solicitudes de concesión y reserva que estuvieran en trámite al momento de entrada en vigencia del Reglamento del 2004. Pero de ese hecho no puede deducirse que mantuvo el procedimiento regulado por el Reglamento de Estaciones Inalámbricas, ya que dispuso expresamente que las solicitudes pendientes “deben adecuarse a los procedimientos establecidos en el presente Reglamento”. Por lo que las solicitudes pendientes debían ser tramitadas no con el procedimiento establecido en el Reglamento de Estaciones Inalámbricas sino por el procedimiento que resultare aplicable según el Reglamento de Radiocomunicaciones.
- En el tanto en que el Reglamento de Radiocomunicaciones dispusiera que el procedimiento aplicable a determinado servicio era el de concurso, a ese procedimiento tenían que sujetarse tanto las solicitudes presentadas bajo la vigencia del Reglamento de Estaciones Inalámbricas (adecuación de los procedimientos) como aquéllas presentadas una vez entrado en vigencia ese Reglamento de Radiocomunicaciones.
- El artículo 132 del Reglamento de Radiocomunicaciones derogó el Reglamento de Estaciones Inalámbricas, por lo que los procedimientos que estuvieran pendientes a la entrada en vigencia de la Ley General de Telecomunicaciones se rigen fundamentalmente por el Reglamento de Radiocomunicaciones. Ergo, lo que manda el Transitorio I, primer párrafo, de la Ley General de Telecomunicaciones es que esos procedimientos pendientes sean tramitados conforme el Reglamento de Radiocomunicaciones, en tanto este sea conforme con el nuevo ordenamiento (Ley de Telecomunicaciones y sus Reglamentos).
- Con base en lo dispuesto en la Ley de Radio y sus Reglamentos quienes solicitaran el otorgamiento de una concesión para servicios privados, solo podían explotar las frecuencias para satisfacer sus propias necesidades de comunicación con sus empresas, sean agrícolas, ganaderas, industriales o comerciales, sin posibilidad legal alguna de prestar servicios a terceros.
- En ese sentido, la solicitud de frecuencias para servicios privados no autorizaba un uso comercial del espectro.
- La Ley de Radio no contempla en la actualidad disposiciones que puedan constituir el régimen jurídico aplicable a la prestación de servicios distintos de la radiodifusión. Consecuentemente, cualquier concesión que se otorgue respecto de solicitudes

pendientes de resolución queda sujeta al marco jurídico establecido por la Ley General de Telecomunicaciones.

- Si se solicitó concesión para servicios privados, que son servicios de radiocomunicación privados, y no para servicios de radiocomunicación a terceros, en los términos de la Ley General de Telecomunicaciones lo correspondiente sería otorgar una concesión para redes privadas que, ciertamente, no permite prestar servicios disponibles al público.
- Como las frecuencias deben ser otorgadas conforme el Plan Nacional de Asignación de Frecuencias, a las solicitudes pendientes no se les podría otorgar en concesión una frecuencia asignada a usos comerciales por ese Plan. Por el contrario, la Administración deberá otorgar una frecuencia que esté prevista para usos no comerciales, de modo que el solicitante cuente con las frecuencias que le permitan satisfacer las propias necesidades de radiocomunicación, tal como lo pidió.
- Si bien la convergencia refiere a la capacidad de la red de transportar distintos servicios de telecomunicaciones y a la aproximación de dispositivos de consumo en orden a esos servicios, lo cierto es que legalmente la operación de una red continúa requiriendo un título habilitante, que en tanto requiera del uso del espectro radioeléctrico será la concesión salvo en el supuesto del artículo 23 de la Ley. De modo que la posibilidad de convergencia tampoco borra los requerimientos en orden al procedimiento para otorgar una concesión.
- El punto B.4 y la conclusión 19 del Dictamen N. C-151-2011 de cita no tienen como objeto subsumir el contenido de la concesión por concurso y la concesión directa. Su objeto es establecer que tanto las normas que establecen la concesión por concurso público como aquella que establece la concesión directa son normas de procedimiento y no de derecho sustantivo. Por consiguiente, no puede interpretarse que la Procuraduría se haya pronunciado sobre el procedimiento para asignar frecuencias de asignación no exclusiva.
- Procede aclarar que en caso de que el otorgamiento de la concesión deba hacerse por concurso público, el administrado no está autorizado para formular una solicitud de frecuencias. De tener interés en que se le otorguen frecuencias tendrá que presentar la oferta en el concurso correspondiente.
- El otorgamiento de frecuencias para enlaces de radiodifusión puede ser indispensable para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la concesión de radiodifusión, para un servicio de calidad, con mayor cobertura y sobre todo para la satisfacción de los derechos de la población a que va destinado el servicio de radiodifusión.
- En la medida en que las características técnicas de las frecuencias de enlace deban responder a las condiciones bajo las cuales se debe prestar el servicio de radiodifusión a cargo del concesionario que solicita esas frecuencias (coordenadas, alturas de las torres, la ganancia de las antenas, potencia de transmisión entre otras), lo procedente es que las frecuencias se otorguen por el procedimiento de concesión directa del artículo 23 del Reglamento de Radiocomunicación.
- Conforme lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley General de Telecomunicaciones, las frecuencias que sean consideradas técnicamente como de asignación no exclusiva serán otorgadas por el Poder Ejecutivo en forma directa. Por el que en el tanto en que técnicamente las frecuencias de microondas puedan ser consideradas de asignación no exclusiva, su otorgamiento puede hacerse en forma directa.

2.5 AVANCES DEL PNDD, ACTUALIZACIÓN 2011

Al igual que el año anterior, en noviembre del 2011 se entregó un informe con los avances del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDD) 2009-2012, dividido en 3 ejes, a saber: Telecomunicaciones, Económico, Ambiental y

Social. Según el informe PNDD de la Contraloría el estado de las metas se resume en el siguiente cuadro 2.3.

A continuación se transcriben las metas alcanzadas, según el Informe “Avance en las metas del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2009-2014” (Rectoría de Telecomunicaciones, 2011).

Cuadro 2.3 Cantidad de metas del PNDD según periodo y estado									
ejes	Metas año 1			Metas años 2 y 3			Total Años 1, 2, 3	Total metas con información	Total metas sin información
	Total	Con información	Sin información	Total	Con información	Sin información			
TELECOM	23	20	3	20	15	5	43	35	8
Cumplidas		14			4				
Parcial		6			8				
sin avance		0			3				
ECONÓMICO	40	32	8	33	25	8	73	57	16
Cumplidas		21			3				
Parcial		9			13				
Sin avance		2			9				
AMBIENTAL	11	11	0	20	20	0	31	31	0
Cumplidas		7			5				
Parcial		4			7				
Sin avance		0			8				
SOCIAL	33	33	0	24	23	1	57	56	1
Cumplidas		8			4				
Parcial		13			3				
Sin avance		12			16				
Total	107	96	11	97	83	14	204	179	25
Cumplidas		50			16				
Parcial		32			31				
Sin avance		14			36				

Fuente: Elaboración de CGR con base en el borrador del II Informe de Seguimiento Semestral, el I Informe de Seguimiento Semestral y el I Informe de Seguimiento Anual.

Eje telecomunicaciones

- **Un estudio sobre la redefinición de los rangos y características de banda ancha:** 50% de las conexiones a Internet son de banda ancha. Los proveedores públicos, Radiográfica Costarricense y el Instituto Costarricense de Electricidad, indican que el 86,75% y el 85% de las conexiones a Internet que brindan a nivel nacional son de banda ancha, respectivamente.
- **100% de las redes existentes y entrantes aseguran la interoperabilidad e interconexión:** La SUTEL señala que esta meta está cubierta en un 100%, dado que la totalidad de las redes de los operadores de telecomunicaciones autorizados pueden interconectarse. Además, las redes existentes de los operadores autorizados por la SUTEL no requieren ampliación o mejoras para realizar la interconexión.
- **Se cuenta con las directrices requeridas para que todos los operadores y proveedores de servicios implementen tecnologías orientadas a la normalización y homologación internacional, interoperables e innovadoras que permitan economías de escala:** La SUTEL reporta que mediante resolución del Consejo estableció el procedimiento para la homologación de equipos terminales.
- **Un estudio donde se analizan prácticas globalmente competitivas para ser consideradas en los requerimientos:** La Rectoría de Telecomunicaciones indica que el estudio presenta una recopilación de buenas prácticas a nivel mundial en el tema de redes de emergencias. Así mismo, el estudio servirá como insumo para la elaboración de los requerimientos de una Red Alternativa de Comunicaciones en Costa Rica.
- **Un plan de transición para asegurar que el servicio 9-1-1 se mantenga en operación:** La Rectoría de Telecomunicaciones reporta que se emitió un Plan de Transición cuyo objetivo principal es que los nuevos proveedores y

operadores se interconecten con el servicio de emergencias 9-1-1, de manera que los ciudadanos puedan acceder a este servicio con las mismas condiciones, sin importar el proveedor de telecomunicaciones que seleccionen.

Eje económico

- **Ampliación del proceso de registro:** El Ministerio de Ciencia y Tecnología señala que se “han realizado las gestiones para incrementar la cantidad de instancias que brindan certificados de Firma Digital, con el fin de incrementar la cantidad de usuarios. Actualmente existen 9 Oficinas de Registro y 7331 certificados emitidos.”
- **Desarrollo de aplicaciones de valor agregado:** Según el Ministerio de Ciencia y Tecnología se “ha colaborado con varias instituciones asesorando en el proceso de implementación de Firma Digital, actualmente utilizada por las siguientes instituciones: Casa Presidencial: Sistema de Leyes y Decretos; Imprenta Nacional: Gaceta Digital; Poder Judicial: Sistema Informático en Patología Forense e Iniciativa Cero Papel; Banco Popular: Servicios en Línea; Municipalidad de San José: Pago de patentes e impuestos municipales en línea; COOPENAE: Página Transaccional; Banco Central de Costa Rica: Central Directo; Ministerio de Hacienda: CompraRed, TICA; Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos: Administración de Proyectos; Gobierno digital: Merlink; Compañía Nacional de Fuerza y Luz: Sistema Transaccional; Superintendencia de Valores”.
- **Un plan para ampliar los alcances del Sistema de Tecnologías de Información para el Control Aduanero (TIC@):** El Ministerio de Hacienda informa que el 28 de marzo de 2011 “se inició la implementación del régimen de perfeccionamiento activo comenzando por la Aduana Santamaría según lo programado, durante los meses de abril y mayo se incorporará el resto de las aduanas”.

- **Estrategia para la provisión de acceso a Internet inalámbrico en las instituciones públicas:** La Rectoría de Telecomunicaciones propone una priorización por fases para brindar conectividad de Internet Inalámbrico a instituciones públicas, la cual se encuentra publicada en la página web del viceministerio de Telecomunicaciones.

Eje ambiental

- **Un decreto que integre una comisión con la participación de las autoridades que se definirán como competentes de temas ambientales:** El Ministerio de Salud informa la creación del CEGIRE mediante el Decreto Ejecutivo 35933 del Sistema Nacional para la Gestión Integral de Residuos Electrónicos (SINAGIRE).
- **Una guía que contemple los mecanismos de planificación, financieros, educativos, de monitoreo y evaluación que aseguren la gestión integral de los residuos electrónicos y tecnológicos derivados de las TIC:** El Ministerio de Salud indica que dicha meta es una función rectora que realiza el Ministerio de Salud con la participación de los actores del Sistema de Producción Social de la Salud. Se elaboró y publicó el Reglamento para la Gestión Integral de Residuos electrónicos y se creó el CEGIRE. También se nombraron a sus representantes. Así mismo se indica que “en el decreto citado se menciona el listado de equipos electrónicos que deben ser gestionados (recolectados, tratados y dispuestos), así como los mecanismos para realizar dichas actividades por medio de unidades de cumplimiento que son grupos de empresas que fabrican, importan, distribuyen o comercializan equipos electrónicos”.
- **Inicio institucional para la implementación de una gestión integral de residuos:** El Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones reporta, en el marco del cumplimiento del Decreto Ejecutivo No. 338889, sobre los Planes de Gestión

Ambiental Institucional, que esta acción se ha ido cumpliendo. El 30 de noviembre había un 63% de instituciones que aplicaban dicha directriz. Próximamente este decreto será modificado para mejorarlo en el tema de residuos y cambio climático, lo que permitirá avanzar aún más en esta temática. Esta acción ha sido llevada a cabo básicamente por la DIGECA-MINAET.

Eje social

- **Actualización anual de índice e indicadores:** La Rectoría de Telecomunicaciones indica que “la meta está concluida en lo referente a la elaboración de dos informes sobre medición de brecha digital, denominados: Primera Evaluación de la Brecha Digital en el uso de los servicios de telecomunicaciones (setiembre del 2010), y la II Evaluación de la brecha digital en el uso, que fue publicada en febrero del presente año”.
- **Cobertura de la red de telefonía pública en el 100% de los poblados del país:** La SUTEL señala que “para el I trimestre del año 2011 se cuenta con 20.574 teléfonos públicos operando en todo el territorio nacional por parte del ICE; se estima que se tiene una cobertura de todas las provincias y regiones del país”.
- **Cobertura del 25% de las poblaciones identificadas como prioritarias:** La Caja Costarricense Seguro Social indica que “esta meta se conceptualizó desde la perspectiva de dotar a los centros de salud con tecnología que permita realizar videoconferencias (ámbitos de educación, salud, etc.). Para lo cual la meta está relacionada con la dotación de esta tecnología en los 29 hospitales a nivel nacional (100%), con lo que las comunidades de esos sitios se verían beneficiadas. Aún así, el proyecto se ha extendido de manera exitosa, llegando a 47 centros médicos. Incluso en zonas indígenas como Talamanca (Hone Creek)”.

La Contraloría al evaluar el PNDT y los informes de avance emitidos por el MINAET (julio, 2011), genera las siguientes recomendaciones:

1. Ordenar la metodología e instrumentos para realizar un seguimiento y evaluación detallados del PNDT, de una manera que favorezca la transparencia.
2. Tomar medidas para asegurar la elaboración y divulgación semestral de los avances del PNDT.
3. Elaborar y practicar un procedimiento para documentar los cambios tecnológicos, económicos y sociales del país relacionados con el PNDT que permita hacer los ajustes necesarios en dicho plan, sin que eso se limite a una reprogramación de metas.
4. Tomar las medidas necesarias para asegurar la elaboración y divulgación de los informes anuales de rendición de cuentas que incluyan resultados, propuestas de ajuste, un *benchmarking* internacional que evidencie la situación de Costa Rica en cuanto al sector del plan.
5. Identificar y documentar las causas que originaron retrasos en el cumplimiento de metas no cumplidas.

En las siguientes metas no ha habido avance alguno, según cada eje y la fecha en que debería haberse cumplido.

Eje de Telecomunicaciones

- Estudio sobre la redefinición de los rangos y características de banda ancha. (Rectoría de Telecomunicaciones. Plazo: mayo 2012).
- Plan de acción para atender ataques lógicos a la red nacional de Internet diseñado. (Rectoría de Telecomunicaciones. Plazo: mayo 2010).
- Plan Rector de Continuidad de las Operaciones que dicte las medidas de seguridad física y lógica de las redes y servicios diseñado e implementándose. (Rectoría de Telecomunicaciones. Plazo: mayo 2012).

En el eje Económico

- Competencia efectiva en el mercado de telecomunicaciones. (SUTEL. Plazo: mayo 2012).
- Diseño de un protocolo de verificación para establecer la privacidad y confidencialidad de las comunicaciones y en el almacenamiento de la información. (SUTEL. Plazo: mayo 2010).
- Identificar nuevos espacios para reasignación de frecuencias. (Rectoría de Telecomunicaciones. Plazo: mayo 2012).
- Portabilidad de número entre todos los operadores. (SUTEL. Plazo: mayo 2012).
- Ejecución del programa que coadyuve a la formación de modelos de negocios rentables para el sector TIC, a través de acompañamiento, líneas de crédito y programas accesibles moldeados al sector. (MEIC-INA. Plazo: mayo 2012).

En el eje Ambiental

- Estudio sobre el crecimiento potencial de los residuos electrónicos y tecnológicos derivados de las TIC y las opciones de procesamiento y tratamiento. (Rectoría de Telecomunicaciones. Plazo: mayo 2012).
- Estudio para definir los instrumentos pertinentes para el establecimiento de incentivos económicos y fiscales en la compra de equipos, sistemas y dispositivos terminales ambientalmente amigables, que introduzca la figura del impuesto verde como medio de internalizar los costos de la gestión integrada de residuos derivados de las TIC. (Rectoría de Telecomunicaciones. Plazo: mayo 2012).
- Estudio anual sobre la implementación de las normas para ordenar la no utilización o el retiro de equipos, sistemas y aparatos terminales dispositivos que afecten el equilibrio ambiental. (SUTEL. Plazo: mayo 2012).
- Campaña de divulgación de los beneficios ambientales de un uso adecuado de las TIC

(incluye sensibilización en temas como residuos). (Rectoría de Telecomunicaciones. Plazo: mayo 2012).

- Implementación del programa nacional para que los diversos sectores económicos y sociales se vean incentivados a utilizar las TIC en procura de una mayor calidad ambiental (MINAET. Plazo: mayo 2012).

En el eje Social

- Un 25% más de escuelas y colegios que ya cuentan con laboratorios PRONIE provistos con conexión de Banda Ancha Comercial. (SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2010).
- Instalación de centros de capacitación docente, en las direcciones regionales del MEP. (MEP-SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2010).
- 7,000 personas capacitadas en desarrollo de capacidades y el uso productivo de las tecnologías digitales. (SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2010).
- Al menos siete centros móviles de capacitación en TIC con acceso a Internet. (SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2010).
- Una entidad rectora encargada del diseño y ejecución del programa de capacitación comunitaria para el quinquenio (MICIT. Plazo: mayo 2010).
- Al menos 7 laboratorios experimentales para el desarrollo del talento en áreas relacionadas con la ingeniería, la ciencia y el desarrollo de nueva tecnología en especial en los distritos con mayor brecha digital y deserción (SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2010).
- El 75% de todos los centros públicos de educación preescolar, básica y diversificada dotados con Internet de Banda Ancha Comercial. (SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2010).
- 50% de los centros de capacitación docente instalados (SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2012).
- 50% de los estudiantes y educadores de las escuelas unidocentes con una computadora y acceso a Internet en la escuela y la comunidad (MEP-SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2012).
- 20,000 personas capacitadas en desarrollo de capacidades y el uso productivo de las tecnologías digitales. (SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2012).
- 7 centros móviles de capacitación instalados y en funcionamiento. (MICIT-SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2012).
- El 100% de los circuitos del quintil con deserción en primaria y secundaria intermedia deben contar con laboratorios de informática educativa. (MEP-SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2012).
- Implementación de la política pública para el desarrollo de programas e-learning (MICIT. Plazo: mayo 2012).
- Línea de financiamiento para proyectos e-learning incluidos en la política. (SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2012).
- Financiar al menos 2 proyectos de acceso a Internet en zonas rurales. (SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2010).
- Plan Piloto de capacitación en el uso de las TIC en ejecución. (SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2010).
- 10% de todos los albergues públicos de menores, adultos mayores, personas con discapacidad y poblaciones indígenas con centros de acceso a Internet. (SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2010).
- 50% de usuarios finales con acceso a Internet de banda ancha para acceso universal y servicio universal. (SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2012).
- Se inicia la ejecución de la política nacional de capacitación en uso de las TIC (SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2012).
- 60% de centros de acceso a Internet con

programas de capacitación operando. (SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2012).

- 20% más de centros de acceso público a internet instalados y en operación. (SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2012)
- 40% de todos los albergues públicos de menores, adultos mayores, personas con discapacidad y poblaciones indígenas con centros de acceso a Internet en funcionamiento. (SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2012).
- Iniciar el programa de instalación de servicio telefónico para usuarios finales con discapacidad iniciando en las zonas de mayor concentración con población con discapacidad, de conformidad con el estudio elaborado por CNREE [Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial]. (SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2012).
- Aplicación de canasta y programa de subsidio. (SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2012).
- Un programa para el financiamiento de iniciativas y proyectos puntuales sobre contenidos y aplicaciones para poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. (SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2012).
- Al menos un EBAIS de cada uno de los 50 distritos con menor índice de desarrollo social debe contar con equipo, aplicaciones y conexión de Banda Ancha Comercial. (SUTEL-FONATEL. Plazo: mayo 2010).

2.6 LA SITUACIÓN DE LA BANDA ANCHA

La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) define banda ancha como una “capacidad de transmisión más rápida que la velocidad primaria de la red digital de servicios integrados a 1,5 o 2 Mbps”, lo cual permite el acceso a una serie de productos que ofrece Internet.

Con base en datos del FMI y la UIT, el diagnóstico regional en telecomunicaciones realizado para la

Cumbre de Paraguay (Katz y Ávila, 2011) hace una recomendación transcrita textualmente en las metas de la Estrategia Nacional de Banda Ancha: “resultaría conveniente mediante la política pública, aumentar la penetración de telecomunicaciones más allá de lo que indica el coeficiente de correlación entre economía y telecomunicaciones, en la medida de que, al hacerlo, se podría estimular el crecimiento económico [...] Esto implica estimular la adopción en empresas y sectores infra-servidos (que en América Latina son especialmente el sector de las MIPyME) mediante la capacitación empresarial, potencialmente los subsidios a la Microempresa, y el apoyo que permita al sector encaminarse a la acumulación de capital intangible (cambios organizativos y adopción de procesos de negocio que permitan aprovechar el potencial de la tecnología)” (Katz y Ávila, 2011:28).

Ese mismo documento coloca a Costa Rica en un nivel medio en desarrollo y cobertura de banda ancha, al compararse con otros países de América Latina y en julio de 2010, el gerente de Telecomunicaciones del ICE admitía que el país tenía los recursos instalados para ofrecer conexiones domésticas hasta de 20 Mbps, pero no se ofrecen porque la SUTEL no había aprobado sus tarifas. No obstante, el país contrató a un consultor externo para diseñar la Estrategia Nacional de Banda Ancha, que consiste de varios volúmenes.

Según dicha estrategia en Costa Rica hay 288,236 líneas de banda ancha, razón por lo que calculan un déficit de 470 mil líneas para el 2016, con lo cual pasaría a un nivel avanzado. No obstante, en julio, Juan Manuel Mora, gerente de AMNET, afirmaba que es poco común que un cliente residencial solicite una conexión de hasta 20 Mbps.

La Rectoría de Telecomunicaciones (2011:11) identificó más bien una brecha digital de tipo generacional, pues más del 80% de los usuarios de Internet son personas entre 15 y 24 años. También hay un factor educativo determinante, pues a mayor educación e ingreso, mayor es el uso de

Internet. Llama la atención que el uso de Internet se concentra en uso de correo electrónico y búsqueda de información, mientras que un 25% del uso es para descargar música, foto y multimedia, es decir, las actividades que requieren de banda ancha.

En la Estrategia de Banda Ancha se identifican los cantones con mayor penetración: en primer lugar Montes de Oca; seguido por Escazú, Santo Domingo y Santa Ana. Por otra parte, en Talamanca y La Cruz, la adopción de la banda ancha es cercana al 1%.

Además, menciona que su uso es mayor en el sector corporativo, pues el 59% de las empresas tienen una computadora conectada a Internet, siendo más alto el porcentaje en industria y empresa mediana. Las pymes siguen siendo un desafío y, la Estrategia de Banda Ancha encontró que de los 58.6% de los usuarios con computadoras, 38.2 % no tienen acceso a banda ancha pero desean adquirirla. En resumen, la Rectoría de Telecomunicaciones (s.f.) encontró, en el Libro 2 de la Estrategia Nacional de Banda Ancha, una demanda insatisfecha de banda ancha de 43.10% de encuestados.

En cuanto al negocio mismo, se debe considerar que “frente a la disminución de los ingresos en el negocio tradicional de voz, las compañías apuestan al crecimiento de los segmentos de banda ancha y televisión de pago, para así revertir la tendencia descendiente del ingreso medio por abonado. En este escenario, se está produciendo una acelerada transformación del modelo del negocio, dejándose atrás la especialización en telefonía para avanzar hacia operadores de banda ancha” (CEPAL, 2010: 170), lo que explica la presión para universalizar la banda ancha en Costa Rica.

La viceministra Hannia Vega comentó las principales observaciones recibidas hasta inicios del 2012 sobre el Plan Nacional de Banda Ancha. La primera fue que el MINAET solicitó simetría “es decir que si yo pago 1 mega de bajada, tenga 1 mega de subida y no como ahora que pago 1 mega de bajada y 512 o 256 de subida; eso significa que cuando yo bajo,

consumo fácil y rápido, pero cuando yo quiero subir mi producción me acompañan un montón en la carretera, entonces es más caro porque utilizo más tiempo”. La segunda observación es sobre quién se ocupa de la última milla: “Si se queda como la ley de Telecomunicaciones lo establece hasta hoy, que sean redes separadas o si se hace una única y que todos los operadores se peguen a esa. ¿Quién haría esa red única? ¿Hay que sacar la licitación? ¿Quién la licita? El MINAET no puede licitarla, ya que no está autorizado en el rubro de infraestructura. Entonces debería ser el MOPT, con los inconvenientes que eso podría tener”.

La tercer crítica es sobre la forma como podrían mantenerse requerimientos altos cuando el estudio demuestra las limitaciones que versan en tarifas y compra de equipo; brecha por consumo y capacidad de uso; así parece que el mercado de usuarios para banda ancha es limitado. “Entonces, ¿por qué en 5 años Costa Rica va a ponerse metas tan altas? ¿Cómo van a garantizar la capacitación de la gente para usarla de manera provechosa? La televisión digital es una parte dinámica de este proceso, además el proyecto de cerrando brechas.” Algunos opinaron que se requerirá un sistema de incentivos para alcanzar las metas propuestas.

Para Juan Manuel Campos y Andrés Oviedo “el acceso a la banda ancha debe cerrar la brecha en los sectores sociales más desfavorecidos y esto debe ser resuelto mediante la inversión pública”. Con respecto a la necesidad de instalación de infraestructura básica, se debería explorar activamente el papel inversor del gobierno para que, en asociación con el sector privado, pueda resolver las necesidades de infraestructura a largo plazo y como promotor de inversión de infraestructura para estimular polos de desarrollo: “el gobierno debe asumir un papel más activo en la promoción del desarrollo del conjunto de las telecomunicaciones más que el de mero regulador de la industria de telecomunicaciones”.

También se deben considerar las necesidades de infraestructura de telecomunicaciones interurbanas

ya que en la medida que se incremente el número de accesos y el uso de las redes, resultará en una posible congestión o degradación de niveles de calidad y servicio.

En el capítulo 3 se profundizará específicamente sobre el tema de banda ancha en Costa Rica.

2.7 CONSIDERACIONES FINALES

El 2011 fue definitivamente un año clave en el proceso de apertura del mercado de las telecomunicaciones móviles. La SUTEL logró llevar adelante los acuerdos de interconexión, la puesta en marcha de los nuevos operadores y finalizar la contratación del personal, después de que en el año 2010 sostuviera varias discrepancias con la ARESEP sobre el manejo del recurso humano y las respectivas contrataciones. Por otro lado, el ICE logró desarrollar una campaña muy efectiva para los clientes prepago logrando articular servicios con los operadores móviles virtuales y los planes postpago con los iPhone, también mejoró la comunicación institucional con la SUTEL.

Sin embargo, quedan varios elementos pendientes de resolver, como por ejemplo un debate sobre la necesidad de mejorar el conjunto normativo que hasta hoy se encuentra vigente, con la finalidad de llenar vacíos y eliminar contradicciones. Deben mejorar la calidad de conectividad en las redes y los alcances en la cobertura. También se ha descuidado la promoción e información sobre los derechos de los usuarios y su respectiva protección.

Tendremos que esperar a ver cómo evoluciona la convergencia de servicios ya que -al iniciar un proceso de apertura varios años después que otras economías- deberíamos ser capaces de no repetir las malas experiencias que sufre la clientela de otros países, que a veces han tenido que comprar varios celulares para obtener los diversos servicios que ofrecen las operadoras; recursos ociosos o utilizados en fines muy diferentes para los que fueron creados, como lo es la universalización de las telecomunicaciones. Por lo anterior, la CEPAL

promueve desde hace años dos líneas de acción. Por un lado, el fortalecimiento de la capacidad técnica y la independencia de los entes reguladores del sector y, por otro, la promoción de un diálogo profundo entre gobierno y operadores para la correcta planificación y definición de objetivos específicos.

Habría que darle seguimiento al proceso de reordenamiento del espectro radioeléctrico, pues se verán afectados muchos de los poseedores de algún tipo de autorización para la explotación de frecuencias. Esto producirá que muchos de ellos interpongan recursos legales que tendrán ocupado al MINAET y a la SUTEL buena parte del 2012 y 2013. Sin embargo, resulta fundamental el ordenamiento de un recurso finito que tiene gran importancia para el desarrollo futuro de Costa Rica.

Con respecto al FONATEL tenemos -por lo menos- un año de atraso en el desarrollo de proyectos. Según el PNDDT, no se ha desarrollado con mayor detalle la forma en que se presentan los proyectos a evaluar y, hasta marzo del 2012, se abrió el concurso para contratar a la persona que se hará cargo de dirigir el fondo.

La nota positiva la aporta el refrendo de la Contraloría General de la República al fideicomiso con el Banco Nacional, el 23 de febrero del 2012, que servirá para impulsar los proyectos aprobados por el consejo de la SUTEL y dentro del PNDDT. Esto generará, en el 2012, una gran presión para ejecutar estos recursos, lo cual complicaría la toma de decisiones, que ya son y han sido difíciles para el consejo de la SUTEL.

Recordemos que el manejo de esos 180 millones de dólares tocará múltiples y diversos intereses que van desde los operadores que aplicarán por los proyectos, los proveedores de equipo y tecnología, las comunidades interesadas y el propio Gobierno de la República, que pretende financiar con esos recursos varios proyectos del Acuerdo Social Digital (ASD).

El ASD presentado el 21 de junio del 2011 parece un compilado de buenas intenciones institucionales para solventar temas de conectividad del sector educativo y con fin social, pero dista mucho de ser un proyecto coordinado que valore de forma integral las necesidades de conectividad locales. Por eso requiere que todas las entidades involucradas clarifiquen los objetivos y necesidades de sus propuestas, así como los diversos proveedores de equipo y servicios vinculados a la tecnología y las telecomunicaciones.

Un tema clave y recurrente en el 2012 será el futuro de RACSA y si logra sobrevivir a la competencia del mercado. Se deberá evaluar si el marco definido para RACSA dentro de la estrategia corporativa del Grupo ICE 2010-2014 es viable o no. En él se estableció que su visión sería convertirse en aliado estratégico de sus clientes al dar soluciones integrales para aumentar el servicio ofrecido en el cual se destacaban: aumentar los contenidos y aplicaciones por medio de varias redes; conectividad internacional de transmisión de datos y video a través de la plataforma internacional mediante servicios IPLs; redes globales y *frame relay* internacional; venta de espacios publicitarios en

la guía telefónica; desarrollo de herramientas de búsqueda de información;; alquiler de espacio físico para el resguardo de servidores y otros servicios como el cómputo en la nube y de valor agregado.

Ha sido de conocimiento público que la Contraloría General de la República llevó a cabo una investigación que fue declarada secreta a petición del Grupo ICE, pero que en parte se hizo pública el 23 de marzo del 2012 y reflejó las enormes dificultades que enfrentará RACSA para sobrevivir en un mercado donde ha perdido un alto porcentaje de sus clientes y los negocios proyectados no generan los recursos suficientes para hacer frente a sus gastos corrientes ni las inversiones futuras. Habrá que preguntarse si los servicios que ofrece RACSA son los que podrán mantener a flote a la institución, a saber: las operaciones de servicios empresariales, los masivos, los de información y el proyecto de computo en la nube. El Grupo ICE tendrá que definir cuanto más podrá sostener la falta de liquidez de RACSA para sus obligaciones a corto plazo y resulta impostergable un adecuado control sobre estos recursos públicos y las respectivas responsabilidades de las decisiones pasadas y futuras.