

En materia regulatoria, las mejores prácticas que conocemos hoy indican que los *reguladores necesitan tomar e implementar decisiones imparciales, objetivas y basadas en **evidencia** que inspiren **confianza**, fomenten la **inversión***. Al igual que en otras latitudes, las decisiones como ente regulador tienen un impacto significativo en los intereses particulares, sean estos los de los consumidores, operadores, proveedores u otros.¹

El modelo legal adoptado en nuestro país potencia la independencia de la SUTEL, así como define las áreas de incidencia de la institución respecto a otros actores. Lo anterior ha permitido que durante estos años la Sutel cuente con espacios suficientes para ejercer sus funciones en materia regulatoria, de acceso universal, entre otras.

Hoy el paradigma regulatorio ha evolucionado un claro ejemplo son las declaratorias del mercado en competencia, de ahí que la institución está llamada a fortalecerse frente a esta nueva etapa. Por ello, se propone ***afinar nuestro lápiz*** y con ello promover un modelo gestión basado en la promoción de liderazgos internos y maximización de trabajo en equipo interdisciplinarios que generen procesos dinámicos y oportunos en la toma de decisiones.

Adicionalmente, durante el año 2018 la SUTEL se verá impactada directamente por al menos dos variables externas a saber, el cambio de Rectoría (eventual modificación o definición de PNDT), y la nueva conformación del Poder Legislativo (de frente a la legislación materia de Autoridad de Competencia y eventual propuesta de modificación de ley sobre el canon como fuente de financiamiento institucional, específicamente lo referente a potestad de recaudación).

En este contexto se presenta una propuesta de acciones y metodología de gestión para ser abordadas en las prioridades en el periodo feb. 2018/ feb.2019.²

¹ La LGT en su art. 3 establece como **no discriminación**: trato no menos favorable al otorgado a cualquier otro operador, proveedor o usuario, público o privado, de un servicio de telecomunicaciones similar o igual.

² La misma se ha construido a partir de la recopilación de las mejores prácticas internas y las necesidades de agenda regulatoria y tiene como fin el fortalecimiento institucional y la priorización en la agenda país.

I. Por mayor transparencia de la información y la toma de decisiones

La independencia Regulatoria y por tanto de la SUTEL se sostendrá en *la existencia mecanismos, procedimientos e instrumentos claros y efectivos que permitan coordinar, consultar, rendir de cuentas*, procurando con ello facilitar y transparentar la interacción con los consumidores, los proveedores y operadores de la industria, las instituciones públicas y con otros grupos de interés. Esta visión coincide con las mejores prácticas recomendadas en esta materia.

En palabras de los expertos de la OEDC:

El grado en que la legislación que establece y rige al regulador protege su independencia suele medirse observando las disposiciones relativas a la independencia presupuestaria, las condiciones y el proceso para el nombramiento y destitución de los miembros o el director del órgano regulador³, la rendición de cuentas e informes al ejecutivo, el legislativo o los representantes de la industria regulada, así como determinar si el ejecutivo retiene facultades para fijar las tarifas o precios, y revisar o aprobar los términos contractuales con las entidades reguladas. ... Algunos de estos puntos críticos donde pudiera haber potencial para una mayor influencia indebida incluyen las finanzas del organismo⁴, la conducta del personal, el nombramiento y destitución de la directiva, y el entrecruzamiento del organismo con los ciclos políticos...⁵

Para el caso de Costa Rica y en particular para el tema de la industria de Telecomunicaciones, la LGT establece como transparencia el establecimiento de condiciones adecuadas para que los *operadores, proveedores y demás interesados puedan participar en el proceso de formación de las políticas sectoriales de telecomunicaciones y la adopción de los acuerdos y las resoluciones que las desarrollen y apliquen*. Particular interés da la legislación a la obligación de *poner a disposición del público en general los procedimientos a los que se encuentran sometidos los operadores y proveedores y la información general sobre los requisitos y trámites para el acceso a los servicios de telecomunicaciones*.

Desde esta perspectiva se entiende que nuestra legislación es clara, el modelo creado obliga sí o sí a la construcción conjunta y al diálogo abierto, por lo tanto, la clave está en **el cómo se trabaja para lograrlo**.

³ La independencia de jure se refiere al fundamento de la independencia de un regulador en la ley, en el caso de la SUTEL se puede identificar los artículos 59 y 66 de la LFM los cuales otorgan personalidad jurídica instrumental propia, y declaran su ejercicio independiente de todo operador de redes y proveedor de servicios de telecomunicaciones, por tanto, los únicos responsables de su gestión.

Ahora bien, en la combinación de modelos aceptada por la ODEC se establece en forma transparente que estará sujeta al Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones y a las políticas sectoriales correspondientes, por ello Sutel debe definir su agenda regulatoria este primer trimestre.

⁴ En cuanto a materia financiera el capítulo xii sobre financiamiento de la LFM abunda en la materia y a la fecha la limitación identificada, se refiere al mecanismo de recaudación definido en el art. 63 de la ley, el cual la SUTEL debe retomar su modificación puntual.

⁵ En Creando una cultura de independencia: guía práctica contra influencias indebidas. OECD, 2017. págs.6-7

Como órgano colegiado, la propuesta parte de la premisa de procurar un trabajo en equipo, equitativo, priorizado, participativo y transparente a lo interno de la institución, del propio Consejo y para con los actores externos. Bajo este esquema la figura de la Presidencia del Consejo se convierte entonces en un depositario de la coordinación del debate y un facilitador de para la toma de decisiones a lo interno de la institución y facilitador de respuestas técnicas oportunas que potencien la inversión de la industria y garanticen las mejoras en los servicios para los consumidores. Para ello, se promueve entonces *fortalecer el rol de liderazgo técnico de la SUTEL en las transformaciones que se requieren en favor de los consumidores, la industria y la propia institución en forma oportuna y eficaz.*

Para cumplir dicha transformación, se entiende que la existencia de instrumentos de política pública, planificación interna y presupuestación aplicada deben ser ajustados, de ahí que se justifica el esfuerzo que se debe hacer en adelante para *definir prioridades estratégicas puntuales, con objetivos y metas medibles*, por ello definir los indicadores que midan el impacto de nuestro quehacer, lo que implica un cambio al POI y PEI durante el primer trimestre.

Para el caso de las prioridades se propone mantener y potenciar la buena práctica de configurar *equipos interdisciplinarios de trabajo*⁶ que cumplan metas específicas y promuevan proyectos concretos, donde el liderazgo y conocimiento se conviertan en la llave para la definición de quienes asuman estos retos. Lo anterior, permitirá no sólo generar un incentivo profesional para con los funcionarios si no que, potenciará la rendición de cuentas, las evaluaciones objetivas y cumplimiento estratégico de nuestros retos.

Para potenciar los liderazgos señalados y promover los cambios en plazos razonables, se propone la conformación de mínimo tres equipos multidisciplinarios de ser posible liderados cada uno de ellos por un miembro del Consejo (según sea su interés), a saber:

1. Equipos de actualización de normas y regulaciones. Cuyo fin es el de analizar, promover la actualización y relanzar la visión regulatoria por eje temático

La experiencia internacional reconoce *la participación inclusiva y transparente entre los actores públicos y privados* como una de sus mejores prácticas para mejorar la calidad regulatoria.

⁶ Estos grupos serán conformados en forma consensuada con los directores y jefaturas respectivas.

En tal sentido, se propone como mecanismo de trabajo el liderazgo de la SUTEL para invitar a participar durante el primer cuatrimestre a las organizaciones de consumidores,⁷ las Cámaras de la industria de telecomunicaciones, las instituciones públicas (rectoría, Defensoría de los Habitantes, Contraloría General de la República, al Programa del Estado de la Nación, entre otros) y focalizar su atención en 3 al menos prioridades temáticas para este periodo, a saber:

a) USUARIOS

Debemos mejorar la calidad y los espacios de interacción que están dirigidos a los usuarios de los servicios de la SUTEL, sean estos los consumidores (particular interés el impulso de web la herramienta mapas de cobertura, los informes sobre evaluaciones de la calidad de los servicios, así como las herramientas que favorecerán la toma de decisiones del usuario a futuro, el comparador de precios, el cual en este momento ya está en etapa de pruebas finales); los proveedores y operadores de telecomunicaciones, la rectoría, u otros.⁸

b) INFRAESTRUCTUA

El mandato de ley es claro y la necesidad evidente, debemos priorizar la tarea y liderar técnicamente las soluciones para que el país cuente con la infraestructura óptima, y con ello los operadores amplíen el acceso, cobertura, calidad y servicios de alta velocidad y los consumidores obtengan mayor diversidad de ofertas comerciales.⁹ Especial atención se encuentra en el régimen de Acceso, Uso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones y la promoción de uso compartido de infraestructura, la atracción de inversión por medio del despliegue redes.

⁷ Consumidores Libres de Costa Rica, Consumidores de Costa Rica y Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores y Usuarios (Fenasco). En www.nacion.com/economia/tres-organizaciones-luchan-por-la-defensa-del-consumidor/ZAC7EBKXKFAPBNS7JYSHR66GEA/story/

⁸ Ver en LGT capítulos referidos al Régimen de protección a la intimidad y derechos del usuario final y a la Regulación para la competencia.

⁹ La legislación vigente manifiesta a la visión estratégica que le otorga a la infraestructura de telecomunicaciones, tanto así que por mandato de ley la declara de **interés público** (art. 74), y **reconoce la optimización de los recursos escasos entre ellos los derechos de vía, las canalizaciones, los ductos, las torres, los postes y las demás instalaciones requeridas para la operación de redes públicas de telecomunicaciones**, de manera objetiva, oportuna, transparente, no discriminatoria y eficiente, con el doble objetivo de asegurar una competencia efectiva, así como la expansión y mejora de las redes y servicios.

c) AUTORIDAD SECTORIAL DE COMPETENCIA.

Costa Rica se encuentra en este momento en proceso de adhesión a la OCDE. Para el año 2016 esta organización señaló el éxito en materia de telecomunicaciones afirmando que:

*... la experiencia reciente del sector telecomunicaciones, que se abrió a la competencia en el 2009, es **positiva debido** a que fue acompañada por una gran expansión del sector y el uso de servicios de telecomunicaciones, cerrando la brecha con países similares, y reduciendo los precios...¹⁰*

Asimismo, se evidencia en dicho informe que la SUTEL cuenta hoy con independencia administrativa, de presupuesto y de nombramiento (a tiempo completo), elementos que reducen la probabilidad de que se presenten conflictos de interés. Paralelamente durante el último año la madurez del mercado y la regulación emitida, permiten contar con declaraciones de mercado en diversos servicios.

Dentro de este contexto a la SUTEL como institución pública le toca por un lado, trabajar en los procesos (internos y externos) y asumir en forma transparente y participativa el cumplimiento de los requisitos obligatorios del país en materia de regulación económica y competencia, y por otro, dar prioridad al reforzamiento de los procesos internos en áreas tales como: indicadores, definición y seguimiento de mercados, empoderamiento del usuario, esquema de prestación de servicios mayoristas, entre otros de manera tal que se generen las propuestas para que la SUTEL cuente con la estructura formal que potencie su rol de Autoridad sectorial de competencia y con ello cumpla de forma oportuna con el nuevo modelo.¹¹

d) ACCESO DE SERVICIO UNIVERSAL

La legislación consolidó un modelo de servicio universal de telecomunicaciones cimentado en dos elementos; la competencia y el acceso universal. El mayor reto de SUTEL para este año es la consolidación y evolución del FIDEICOMISO (s), así como mejorar su ejecución.

Esta situación debe asumirse como una oportunidad de mejora respecto al modelo originalmente definido y aprovechar el conocimiento acumulado para dinamizar esta materia. Para ello, se propone impulsar una propuesta robusta que sirva de plataforma para asumir el reto. Este componente debe estar vinculado con la propuesta de trabajo a realizarse de cara al cumplimiento del PNDT.

¹⁰ Estudios económicos de la OCDE Costa Rica.

¹¹ Se destaca para este año el impacto del factor externo en los procesos legislativos referentes al proyecto de ley CONACOM.

2. Equipo de Agenda Regulatoria y Política Pública

La legislación potencia la articulación entre la visión país a través de la Política Pública y la agenda regulatoria de la SUTEL. Esta coexistencia coincide con elementos analizados en OCDE cuando afirma:

*Hay diferentes modelos para los reguladores independientes que podrían estar completamente separados de los gobiernos o **mantener algunos nexos institucionales con un ministerio o el poder ejecutivo...** Solo la cuarta parte de los reguladores recibe del gobierno un planteamiento público o formal de expectativas, **que además de dar una clara definición de la función del regulador, puede ser útil para aclarar metas y actividades, rendir cuentas y generar confianza en la gobernanza regulatoria del sector** (OCDE, 2016a: 53-56)*

Dentro de este contexto ambos instrumentos de planificación deben establecer claramente los límites de acción, los instrumentos de coordinación¹², los indicadores de evaluación, las metas comunes y las acciones específicas. Se entiende entonces que ni SUTEL debe construir su agenda regulatoria separada de la visión país, ni la política pública debe limitar la independencia regulatoria con metas y acciones que distraigan a la SUTEL y sus recursos de esa independencia en la toma de decisiones operativas.

El 2018 da la oportunidad para construir desde el inicio procesos maduros, consensuados y equilibrados entre ambos instrumentos de gestión. El PNDT¹³, y la participación de SUTEL en su construcción, renovación o actualización requiere de un acuerdo del Consejo para ser asumido y construido a partir de acuerdos del Consejo reflejados en nuestra Agenda Regulatoria.

La experiencia acumulada por la SUTEL en estos años en materia regulatoria, y el impacto de esta en ámbitos tan variados como lo son los económicos, sociales, permiten a la institución aportar la especialización necesaria aportar constructivamente en la agenda país.

Para ello, se propone reforzar el equipo base encargado de la confección preliminar de la agenda regulatoria SUTEL, con un funcionario por cada unidad para que en un plazo máximo de 3 meses presenten al Consejo el borrador sustantivo el cual servirá de base para iniciar el proceso de consolidación en consulta con el sector.

¹² En LFM ver artículo art. 60 inciso A.- Aplicar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, para lo cual actuará en concordancia con las políticas del Sector, lo establecido en el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones, la Ley general de telecomunicaciones, las disposiciones establecidas en esta Ley y las demás disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicable

¹³ Recordemos que el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones es el instrumento de planificación y orientación general del sector telecomunicaciones, por medio del cual se definen las metas, los objetivos y las prioridades del sector, en concordancia con los lineamientos que se propongan en el plan nacional de desarrollo. Su dictado corresponde a la Presidencia de la República y al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, los cuales intervendrán en el trámite por medio de sus jerarcas.

3. Equipos que potencien el RH de SUTEL y modernice los procesos

La SUTEL ha madurado, hoy enfrenta nuevos retos y el recurso humano es su mayor capital. Por ello, internamente debemos generar *incentivos innovadores*, suficientes para potenciar a cada uno de los funcionarios.

Para ello, el Consejo cuenta ya con:

- a) Diagnósticos sobre el clima organizacional.¹⁴
- b) Experiencias exitosas sobre la aplicación de equipos interdisciplinarios e interinstitucionales para resolver prioridades.¹⁵
- c) Un novedoso proceso de definición de capacitación interna que permita potenciar uno a uno las destrezas y coadyuvar por medio de la actualización de conocimientos y métodos.
- d) Avance en la construcción las plataformas digitales que permitan un proceso más transparente.
- e) Medidas regulatorias que obligan afinar los procesos internos en temas tan esenciales hoy como indicadores, consumidores, mercados y mediciones.

Dentro de este contexto se promueve un diálogo abierto, constructivo, propositivo que permita validar las mejoras estructurales y potencien procesos acordes a las necesidades de hoy, a la vez que permitan a los funcionarios intercambiar su conocimiento en áreas afines y novedosas.

Juntos, y con nuestra experiencia aprovecharemos los modelos estructurales definidos en otros países para afinar nuestra estructura y potenciar el RH, con ello generaremos procesos novedoso tendiente a atender las necesidades de los usuarios de mejor forma.

II. Metodología de trabajo o gestión conjunta propuesta:

Siendo un ente colegiado, se propone que cada uno de estos ejes temáticos¹⁶ sea asumido por un miembro del Consejo quien, con el apoyo de los equipos técnicos interdisciplinarios de la SUTEL y *en consulta permanente con los otros miembros*, lidere el trabajo conjunto y abierto con los diferentes actores, la retroalimentación y el análisis empírico para proponer en el primer trimestre y ante el Consejo las propuestas de acciones a ejecutarse en al menos dos fases:¹⁷

¹⁴ Ver informe final de clima organizacional. Contratación directa N 2016CD-000040.

¹⁵ Declaratorias de mercados relevantes, reforma al reglamento de infraestructura externa y la subasta de espectro radioeléctrico son solo unos ejemplos.

¹⁶ Los incisos a y b forman parte esencial de las obligaciones establecidas a la Sutel en los artículos 60 y 73- de la LMF

¹⁷ Estas responsabilidades se proponen sean definidas por acuerdo del Consejo los cuales contendrán como mínimo el tema, objetivos y plazos.

En el *corto plazo* a partir del segundo trimestre 2018¹⁸, acciones internas que permitan:

- a) Definición de canales de consulta óptimos, definición o mejora de procedimientos, guías y protocolos que garanticen transparencia y trato igual para con los actores de forma tal que los usuarios de los servicios de SUTEL los reciban en forma eficiente, abierta, confiable y oportuna.
- b) Eliminar las duplicidades de trámites o requerimiento de información, reducir los tiempos, incorporar metodologías de construcción conjunta (con los actores, consumidores) y consulta previa abierta en los procesos que lleva la SUTEL.
- c) Maximizar y transparentar el uso de los recursos públicos.¹⁹ Los cánones deben ser transparentes, eficientes, por lo que su uso debe estar directamente relacionadas con sus objetivos de ley y de prioridades regulatorias de bianuales.
- d) Elevar ante el Consejo propuestas o reformas de resoluciones o acuerdos (para cada eje temático) que potencien la actualización de las medidas regulatorias en forma razonada, neutral, y como resultado de procesos dinámicos y transparentes.

En el mediano plazo acciones que deben contar con participación externa (2019):

- a) Resoluciones y propuestas de reformas reglamentarias en trámite para su aprobación.
- b) Mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas en implementación de las prioridades.

III. Continuidad de procesos iniciados en periodo (2016 -2017)

1. Concurso de diferentes plazas que refuercen las necesidades
2. Completar el proceso de revisión de los Mercados Relevantes: Servicios mayoristas, conectividad empresarial, Acceso a capacidad de salida internacional y Líneas dedicadas mayoristas.
3. Participar juntamente con el MICITT en la promoción de la Ciberseguridad
4. Apoyar a la Rectoría en la promoción de acciones que apoyen y promuevan la instalación de infraestructura pública de telecomunicaciones.
5. Apoyar en el proceso de incorporación IXP de NIC Costa Rica.

¹⁸ En el primer trimestre se buscará la construcción de procesos internos que permitan alcanzar los temas de esta sección

¹⁹ Ver en LGT título IV referido a cánones de telecomunicaciones

IV. Adición de propuestas externadas por colegas del Consejo durante la sesión del jueves 11 de enero.

Bajo la premisa de trabajo conjunto y valoración de propuestas innovadoras por parte de los miembros del Consejo, durante la sesión se conoció la propuesta elaborada por don Manuel, así como las recomendaciones realizadas por don Gilbert.

En este contexto la suscrita manifestó su total compromiso en sumar a la propuesta presentada:

- 1.- el componente de agenda Internacional presentado por don Manuel, al cual se le recomendó adicionar el tema de UIT y comités.
- 2.- En el caso de los elementos señalados por don Gilbert, la suscrita manifestó su apoyo a la propuesta de remisión de ambos documentos al equipo técnico de Agenda Regulatoria.