

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

TRANSFORMACIÓN DE LA LEY MARCO DEL SECTOR
DE TELECOMUNICACIONES EN COSTA RICA, UN
ANÁLISIS DEL 2006 – 2018

Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas para optar al grado y título de Doctorado Académico en Gobierno y Políticas Públicas.

WALTER HERRERA CANTILLO

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2024

Dedicatoria y agradecimiento

El presente trabajo está dedicado:

A Karen, Rodrigo y María Paula, por ser mis compañeros de vida, aprendizajes, sueños y luchas.

A mis hermanos Dagoberto, Roger, Marietta y Luis Alberto por su cariño en todos los tiempos.

A mi mamá y mi papá que me inculcaron los deseos de superación y el nunca rendirse.

A Beatriz que estuvo siempre apoyando en el proceso.

A la Universidad de Costa Rica por brindarme siempre la oportunidad de crecer académicamente y como ser humano.

Al Dr. Sergio Salazar Araya, director del Programa de Estudios de Posgrado de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas

Al Dr. José Andrés Díaz González, director de tesis, por haberme acompañado y guiado en este proceso.

Al Dr. Alberto Trejos Zúñiga y la Dra. Gabriela Marín Raventós, por estar desde el inicio en este comité de tesis, por las recomendaciones y los comentarios tan acertados que enriquecieron la investigación.

“Esta Tesis fue aceptada por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Doctorado Académico en Gobierno y Políticas Públicas.”

Dr. Sergio Salazar Araya
**Representante de la Decanatura
Sistema de Estudios de Posgrado**

Dr. José Andrés Díaz González
Director de Tesis

Dr. Alberto Trejos Zúñiga
Asesor

Dra. Gabriela Marín Raventós
Asesora

Dr. Gerardo Hernández Naranjo
**Representante Programa de Posgrado
en Gobierno y Políticas Públicas**

Walter Herrera Cantillo
Candidato

Contenido

Portada.....	i
Agradecimiento y Dedicatoria.....	ii
Hoja de aprobación.....	iii
Resumen.....	vii
Abstract.....	ix
Lista de tablas.....	xi
Lista de figuras.....	xiii
Lista de abreviaturas.....	xiv
Introducción.....	15
Capítulo I Problematización.....	27
1.1 Justificación del tema.....	27
1.2 Estado de la cuestión.....	28
1.2.1 Procesos parlamentarios.....	29
1.2.2 Reformas del sector de telecomunicaciones.....	36
1.2.3 Análisis de los estudios revisados.....	41
1.3 Contextualización y problematización del objeto de estudio.....	43
1.4. Pregunta central de investigación.....	44
1.4.1. Preguntas secundarias.....	44
Capítulo II Estrategias y marcos teórico-metodológicos.....	46
2.1. Marco Teórico.....	46
2.1.1 El nuevo institucionalismo.....	47
2.1.1.1 El institucionalismo de elección racional o económico.....	50
2.1.1.2 Institucionalismo histórico basado en actores.....	52
2.1.2. Teoría de Análisis de Actores.....	55
2.1.2.1 Teoría de Jugadores con Veto.....	58
2.1.3 Ideología de los actores.....	60
2.1.3.1 Ideología de partidos políticos conforme estatutos.....	61
2.1.3.2 Ideología promedio de los partidos políticos.....	64
2.1.4 Relación teórico metodológica.....	68
2.2. Marco metodológico.....	70
2.2.1 Premisas epistemológicas.....	70
2.2.2 Objetivos de investigación.....	72

2.2.3 Enfoque, diseño y técnicas de investigación	72
2.2.4 Composición del segmento empírico.....	73
2.2.4.1 Fuentes y tipo de datos	74
2.2.4.2 Tratamiento analítico de los datos.....	76
Capítulo III Descripción y contextualización del sector de telecomunicaciones de Costa Rica (1963 – 2006)	88
3.1 Modalidades y experiencias de aperturas en el mundo.....	88
3.2 Esquemas tarifarios	98
3.3 Acceso y servicio universal.....	100
3.4 Desarrollo de telecomunicaciones en Costa Rica	102
3.4.1 Modelo previo a la apertura.....	103
3.4.2 Hitos de la apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica...	109
3.4.3 Tratado de Libre Comercio.....	112
Capítulo IV Análisis de actores y su participación.....	117
4.1 Análisis de actores de acuerdo con la función	128
4.1.1 Partido Liberación Nacional	129
4.1.2 Partido Movimiento Libertario	130
4.1.3 Partido Unidad Social Cristiana.....	130
4.1.4 Partido Acción Ciudadana	131
4.1.5 Partido Accesibilidad sin Exclusión.....	132
4.1.6 Partido Frente Amplio	132
4.1.7 Partido Unión Nacional y Restauración Nacional	133
4.2 Interacción de actores.....	133
Capítulo V Proceso de aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones	145
5.1. Análisis de tarifas de los servicios de telecomunicaciones	147
5.1.1 Propuesta de texto sustitutivo Acción Ciudadana.....	161
5.1.2 Propuesta de revisión de la votación	165
5.1.3 Segundo Texto sustitutivo artículo “Precios y tarifas”	169
5.1.4 Dictámenes.....	171
5.2 Análisis de contribución parafiscal FONATEL.....	175
5.2.1 Texto sustitutivo al artículo “Recursos financieros del Fondo Nacional de Telecomunicaciones”	181
5.2.2 Dictamen afirmativo de minoría	184
5.2.3. Dictamen negativo de minoría	185

5.2.4 Dictamen afirmativo de mayoría	187
5.2.5 Propuesta de modificación del artículo N°42 “Contribución especial parafiscal de operadores y proveedores de telecomunicaciones a FONATEL”	190
Conclusiones generales	197
Proceso de formulación	197
Transformación del marco institucional.....	199
Influencia de los actores en el proceso de formulación de la propuesta.....	200
Actores institucionales	202
Recomendaciones	208
Bibliografía	210

Resumen

“TRANSFORMACIÓN DE LA LEY MARCO DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES EN COSTA RICA, UN ANÁLISIS DEL 2006 – 2018”

Esta investigación se centra en analizar el papel de los actores en el proceso de aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones en el contexto de reforma del marco regulatorio del mercado de las telecomunicaciones ocurrido en Costa Rica. Este proceso se dio en condiciones adversas, caracterizadas por una intensa beligerancia y agitación política. El abordaje se basa en el nuevo institucionalismo económico como enfoque teórico-metodológico para ejecutar un análisis de actores y de los denominados jugadores con veto (*veto players*). Así, se profundiza el conocimiento sobre cómo los actores influyeron en la aprobación de esta reforma jurídica.

En esa línea, se enfatiza el estudio de los actores involucrados en la arena política de la Asamblea Legislativa, incluyendo grupos de interés, organizaciones de la sociedad civil y personas legisladoras, con el fin de identificar las estrategias, las alianzas y, en general, las relaciones de poder establecidas entre los actores durante el proceso de formulación de la ley. Además, se detalla la forma en la que los actores intervinieron en la aprobación de la propuesta, las mociones que presentaron, las funciones ejercidas, las cuotas de poder y relaciones establecidas durante el proceso, así como la influencia de la ideología política en la toma de decisiones. Todo lo anterior permite evaluar el impacto de los actores con veto (*veto players*) en el proceso legislativo para comprender cómo influyeron en la aprobación de la reforma en el ámbito de las telecomunicaciones en Costa Rica.

El documento se estructura de la siguiente manera: una introducción en la que se detallan los elementos centrales del resumen, un primer capítulo que incluye la justificación de la tesis, los antecedentes investigativos, la contextualización y problematización del objeto de estudio, así como las preguntas de investigación. El capítulo de estrategias y marcos teórico-metodológicos, en el que se especifican los objetivos, las categorías de análisis, las técnicas de investigación ejecutadas y las premisas epistemológicas

conceptuales que orientan el análisis. Posteriormente, se incluyen los capítulos que ordenan los resultados de la investigación en tres líneas: la descripción del sector de telecomunicaciones de Costa Rica (1963 – 2006), los actores y su participación en el proceso de reforma estudiado, el proceso de aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones en el país. Por último, se ubican las conclusiones del estudio y la literatura referenciada.

Los resultados del estudio aportan a una comprensión profunda sobre el proceso de reforma jurídica del marco regulatorio del mercado de las telecomunicaciones ocurrido en Costa Rica. Estos hallazgos sirven como fundamento para el análisis de las políticas públicas como procesos decisionales que se desarrollan, por lo general, en condiciones adversas; también constituye un insumo para el diseño y la implementación de políticas públicas en diferentes ámbitos.

Palabras claves: Políticas públicas, procesos parlamentarios, telecomunicaciones, nuevo institucionalismo económico, actores políticos.

Abstract

"TRANSFORMATION OF THE FRAMEWORK LAW OF THE TELECOMMUNICATIONS SECTOR IN COSTA RICA, AN ANALYSIS OF 2006 - 2018"

This research focuses on analyzing the role of the actors in the process of approval of the General Telecommunications Law in the context of the reform of the regulatory framework of the telecommunications market that occurred in Costa Rica. This process took place under adverse conditions, characterized by intense belligerence and political agitation. The approach is based on the new economic institutionalism as a theoretical-methodological approach to carry out an analysis of actors and the so-called veto players. Thus, the knowledge about how the actors influenced the approval of this legal reform is deepened.

In this line, the study of the actors involved in the political arena of the Legislative Assembly, including interest groups, civil society organizations and legislators, is emphasized to identify the strategies, alliances and, in general, the power relations established between the actors during the process of formulating the law. In addition, it details the way in which the actors intervened in the approval of the proposal, the motions they presented, the functions exercised, the power shares and relationships established during the process, as well as the influence of political ideology on decision-making. All the above allows us to evaluate the impact of the veto players in the legislative process to understand how they influenced the approval of the reform in the field of telecommunications in Costa Rica.

The document is structured as follows: an introduction in which the central elements of the abstract are detailed, a first chapter that includes the justification of the thesis, the research background, the contextualization and problematization of the object of study, as well as the research questions. The chapter of strategies and theoretical-methodological frameworks, in which the objectives, the categories of analysis, the research techniques executed and the conceptual epistemological premises that guide the analysis are specified.

Subsequently, the chapters are included that order the results of the research in three lines: the description of the telecommunications sector of Costa Rica (1963 – 2006), the actors and their participation in the reform process studied, the process of approval of the General Telecommunications Law in the country. Finally, the conclusions of the study and the referenced literature are located.

The results of the study contribute to a deep understanding of the process of legal reform of the regulatory framework of the telecommunications market that has occurred in Costa Rica. These findings serve as a basis for the analysis of public policies as decision-making processes that usually take place under adverse conditions; it also constitutes an input for the design and implementation of public policies in different areas.

Keywords: Public policy, parliamentary processes, telecommunications, the new economic institutionalism, political actors.

Lista de tablas

Tabla 1 Suscripciones de Telefonía Móvil de países latinoamericanos firmantes de CAFTA por cada 100 habitantes, para los años 2006 y 2018	24
Tabla 2 Suscripciones de servicios de internet fija de países latinoamericanos firmantes del CAFTA por cada 100 habitantes, para los años 2006 y 2018	25
Tabla 3 Calificación ideológica de los otros partidos políticos	65
Tabla 4 Calificación ideológica de los diputados respecto a sus ideas	66
Tabla 5 Calificación ideológica de su propio partido	67
Tabla 6 Metodología para el mapeo de actores sociales	79
Tabla 7 Percepción de los Partidos Políticos con representación en la Asamblea Legislativa para el periodo 2006-2010 sobre el papel del Estado en control de los precios.....	82
Tabla 8 Percepción de los partidos políticos con representación en la asamblea legislativa para el periodo 2006-2010 sobre la importancia de la educación para costa rica	83
Tabla 9 Matriz metodológica	84
Tabla 10 Resumen de países que abrieron los mercados de telecomunicaciones en América Latina.	93
Tabla 11 Actores externos que aportaron recomendaciones y criterios para el proyecto de ley 16398	118
Tabla 12 Grado de confianza de los diputados a las organizaciones de empresarios.....	119
Tabla 13 Grado de confianza de los diputados a los sindicatos	120

Tabla 14 Factor importante en su decisión de pertenecer a un partido político	122
Tabla 15 Diputados electos periodo 2006-2010 por partido político	126
Tabla 16 Representación por partido político. comisión especial para la revisión del proyecto de ley	127
Tabla 17 ¿Como valora Ud., el tratado de libre comercio con Estados Unidos para América Latina?	128
Tabla 18 Identificación de niveles de poder e influencia por partido político..	136
Tabla 19 Identificación de interés en el objetivo por partido político	137
Tabla 20 Identificación del grado de interacción entre diputados por partido político	138
Tabla 21 Identificación de redes existentes entre diputados por partido político	139
Tabla 22 ¿Podría decirme su está Ud. más a favor de una economía regulada por el Estado o por el mercado?.....	159
Tabla 23 ¿Tiene Ud. en cuenta uno de los siguientes grupos, personas o instituciones cuando toma decisiones políticas?	193

Lista de figuras

Figura 1 Marco explicativo básico	54
Figura 2 Entidades del sector de telecomunicaciones	96
Figura 3 Entidades del sector de telecomunicaciones en Costa Rica.....	115
Figura 4 Mapeo de actores en el marco de la reforma.....	141
Figura 5 Posición Ideológica promedio	195

Lista de abreviaturas

ANEP	Asociación Nacional de Empleados Públicos.
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo.
CODESA	Corporación de Desarrollo S.A.
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior.
COPROCOM	Comisión para la Promoción de la Competencia.
CRnet	Red Nacional de Investigación de Costa Rica.
CTC	Compañía de Teléfonos de Chile.
FONATEL	Fondo Nacional de Telecomunicaciones.
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad.
INFOCOM	Cámara de Infocomunicaciones y Tecnología.
INS	Instituto Nacional de Seguros.
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones.
LOT	Ley de Ordenación de Telecomunicaciones, Ley 31/1987.
MICITT	Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones.
PAE I	Programa de Ajuste Estructural I.
PAE II	Programa de Ajuste Estructural II.
PAE III	Programa de Ajuste Estructural III.
PIB	Producto Interno Bruto.
PNDT	Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.
RACSA	Radiográfica Costarricense.
SUTEL	Superintendencia de Telecomunicaciones.
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
UPINS	Unión del Personal del Instituto Nacional de Seguros.

Introducción

Estudiar las condiciones en las que se aprueban las reformas legislativas principalmente las que se dan en condiciones adversas, permite comprender cómo se dio y podrían ayudar para el análisis de los procesos complejos.

Analizar el papel de los grupos de interés y los grados de influencia en estos en los procesos, permite tener una mayor comprensión y explicación de su comportamiento, buscando acercarlos lo más posible a la realidad de estos.

Conocer cómo actúan los actores permite ver su forma de actuar en condiciones adversas y de agitación política.

El tener claro cómo se forman las coaliciones, qué las une y por qué se dan este tipo de alianzas de cara a una reforma importante, es una tarea que debe continuar realizándose, para tratar de determinar si esas acciones permiten identificar patrones que puedan ser aplicados en procesos similares.

Los trabajos estudiados sobre procesos de reforma en el sector de telecomunicaciones de otros países y en Costa Rica, realizan un análisis macro del o de los eventos que culminaron con una determinada reforma, sin considerar los responsables directos y de quienes los influenciaron en el proceso de formulación (Guerra de la Espriella, Oviedo, 2011; Smith, 2015; Sossa, 2016 y Ulate, 2011).

Es relevante conocer los antecedentes de las reformas para determinar los orígenes de las propuestas planteadas y entender la forma de plantearlas, los conflictos anteriores y el desarrollo de estos, por lo que a continuación se presentan los antecedentes.

Desde el año 1963 con la aprobación de la ley 3226, publicada en La Gaceta 245 del 29 de octubre de 1963, se estableció que en Costa Rica sólo el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) daría servicios de telecomunicaciones en el país. Costa Rica poseía un marco institucional en el sector de telecomunicaciones monopólico con un solo proveedor estatal de servicios, el cual varió cuando se estableció una nueva ley general de telecomunicaciones.

En la década de los ochenta, según el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998), en Latinoamérica se planteó la necesidad de reformar el Estado luego de la crisis de deuda.

Esto estuvo acompañado de objetivos relacionados con lograr una estabilidad fiscal y mejorar la situación de la balanza de pagos, tema que se convirtió en el aspecto central en la agenda política mundial y que se vio reflejado en la reducción del tamaño del Estado y sus niveles de intervención, así como del predominio del mercado.

Por ello, destaca el CLAD (1998) que las reformas se orientaron hacia el mercado, sobre todo hacia la apertura comercial y el ajuste fiscal, principales medidas tomadas en los años ochenta, que buscaban la disminución del tamaño del Estado. En términos generales, se pretendía que el Estado fuera suficientemente eficiente como para asegurar la competitividad de cada país en el escenario internacional. El desafío era compatibilizar la reconstrucción del Estado con las tendencias mundiales, por lo que América Latina debía prepararse para enfrentar la competencia económica internacional, el Estado

debe modificar sus antiguas políticas proteccionistas, sustituyéndolas por medidas que induzcan a las empresas a ser más competitivas (CLAD, 1998, p.7).

De igual manera, Costa Rica no estuvo exenta de esta tendencia, pues durante el periodo comprendido entre los años de 1979 – 1981, el peso de la deuda se hizo insoportable para nuestro país (Carvajal, 1993). Por esta razón, para el manejo de la economía nacional, a partir de 1982, se firma y entra a regir el primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I), en el que el Fondo Monetario Internacional buscaba la eficiencia del aparato estatal. Posteriormente, se establecieron los PAE II y el PAE III. Estos programas, según (Carvajal, 1993, pág. 6), definieron una política caracterizada por conseguir estabilidad y promover la privatización de las empresas subsidiarias de la Corporación de Desarrollo S.A. (CODESA).

Posteriormente, como indica Cortés (1998, p.12), en 1998 se realizó el Foro de Concertación para la Reforma del Estado en el mercado de telecomunicaciones y electricidad; mercado de seguros, corrupción, pensiones, servicios ambientales, asignaciones familiares y desarrollo; desarrollo rural, libertades sindicales, política salarial y cesantía.

Afirma el autor que, al inicio del proceso de concertación se recibió el apoyo de importantes instituciones, tales como los principales medios de comunicación como el periódico La Nación donde dio un apoyo leve y luego apostó por la misma (Cortés, 1998, p.12), la Iglesia Católica, personalidades políticas (los expresidentes) como Mario Echandi y el Dr. Trejos Fernández, las universidades públicas, un gran grupo de cámaras y organizaciones empresariales, y el grupo de las organizaciones sociales y populares.

De estos actores sociales, es importante destacar el papel del sector empresarial, ya que su interés en el foro era la privatización del ICE y el Instituto Nacional de Seguros (INS), propuestas por las que venían clamando desde años atrás.

En relación con el foro es importante agregar que, según Cortés (1998, p. 28), con este proceso se dieron varios eventos importantes, como lo indicado por el expresidente Echandi, quien negó haber avalado los acuerdos y denunció la presión del gobierno, para obtener un dictamen favorable para la ruptura de los monopolios estatales del ICE.

Según Cortés (1998, p. 30), en este foro hubo acusaciones de diversas organizaciones sociales y populares, como las cámaras empresariales y los sindicatos; por ejemplo, que el gobierno había incumplido con varios acuerdos a los que se habían llegado en el seno del foro; y que había enviado al Poder Legislativo los proyectos que no correspondían a lo aprobado por el foro de la concertación. Esta percepción fue reforzada por la denuncia que hizo el diputado José Merino del Río, aduciendo que el día 17 de febrero de 1999 se realizó un panel acerca del futuro de las telecomunicaciones en Costa Rica, en el que se tuvo la participación de dieciséis empresas a las que les presentó el proceso gradual de apertura de las telecomunicaciones. Dicho panel fue organizado por la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE).

Estas acciones provocaron la reacción de los sindicatos del Instituto Costarricense de Electricidad, organizaciones gremiales y la ciudadanía en general, y lograron que no se continuara con el proceso de aprobación por parte de la Asamblea Legislativa del proyecto denominado "Combo ICE".

Por otra parte, Costa Rica se había acercado a Estados Unidos con el objetivo de suscribir un Tratado de Libre Comercio (TLC), ya que traería beneficios a ambos países según Comex (2004). Pero fue hasta el año 2001, cuando las autoridades de los países centroamericanos y Estados Unidos acordaron iniciar una fase exploratoria, tendiente al lanzamiento oficial de las negociaciones. De este modo, luego de cinco talleres técnicos, los países acordaron dar inicio oficial a las negociaciones de un TLC el 8 de enero del 2003 (Comex, 2004, p. 10).

Posteriormente, los países centroamericanos concluyeron las negociaciones en diciembre del 2003, pero en el caso de Costa Rica se continuó en negociaciones durante el mes de enero. Este proceso terminó el 25 de enero del 2004, del que se obtuvo como resultado un tratado entre los países centroamericanos, República Dominicana y los Estados Unidos, suscrito por los siete países el 5 agosto del 2004 (Comex, 2004, p.10).

En ese mismo orden de ideas, según lo indica el Ministerio de Comercio Exterior (Comex, 2004, p. 10), los objetivos principales de dicho tratado eran impulsar el desarrollo económico y social a través de la consolidación de la liberalización económica, para mejorar el nivel de vida de los habitantes y, consecuentemente, contribuir a garantizar la sostenibilidad de la democracia costarricense; avanzar en una economía abierta para alcanzar una zona de libre comercio y, de esta manera, crear un marco jurídico estable para el desarrollo de las inversiones y alianzas estratégicas.

Por esta situación, tal como se indica en Comex (2004), las reformas pendientes del sector de telecomunicaciones planteadas en los foros de concertación se retomaron dentro del TLC, específicamente en el capítulo 13, Anexo 13, en el que se establecieron compromisos puntuales para Costa Rica.

Este definiría el marco regulatorio con relación a la transformación del sector de los servicios de telecomunicaciones, y debía basarse en los principios de gradualidad, selectividad y regulación. Asimismo, debía estar en estricta garantía de los objetivos sociales de universalidad y solidaridad (TLC, 2004).

De manera que el compromiso asumido por Costa Rica era la modernización del ICE, por lo que se dictaminó una nueva ley para atender dicho compromiso.

Para la consolidación del nivel de acceso al mercado de otros proveedores, la apertura gradual y selectiva, y el establecimiento de los principios regulatorios como: servicio universal, independencia de la autoridad reguladora, transparencia, utilización de recursos escasos, interconexión, acceso y uso de redes, lo que permitiría que el sector se desarrollara con más empresas y los ciudadanos tuvieran más ofertas, se crearon nuevas entidades que atendieran la rectoría y la regulación del sector.

Asimismo, para el año 2003, el índice de apertura comercial de Costa Rica, medida como la relación del total del comercio con respecto al producto interno bruto (PIB) (exportaciones más importaciones dividido por el PIB), era alrededor de un 78,9% (Castillo, 2019, p. 3), mientras el de México era de 54.9% y República Dominicana tenía una apertura de 33.8%, condición que obligaba al país a mantenerse competitivo con los países de la región, por lo que era

necesario que se contara con un desarrollo de las telecomunicaciones que permitiera continuar con la atracción de inversión extranjera directa.

Retomando la línea de desarrollo temporal, después de la firma del TLC por parte del señor presidente de la República Dr. Abel Pacheco de la Espriella, este debía ser aprobado por la Asamblea Legislativa, pero el hecho de que se incluyera en el CAFTA-DR la apertura del mercado de telecomunicaciones, provocó tensión entre los sindicatos del ICE que estaban en contra de su aprobación, y el Poder Ejecutivo.

Finalizada la administración Pacheco de la Espriella que no tomó la decisión sobre el TLC, y como en el 2002 se incorporó el referéndum como mecanismo para que la ciudadanía pudiera avocar la potestad legislativa y aprobar o derogar directamente leyes y reformas parciales a la constitución (Esquivel, 2008, p. 105), existía la iniciativa del referéndum el cual era un mecanismo que se estaba valorando desde la Asamblea Legislativa ante la inacción del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, existía un compromiso por parte de la Administración Arias Sánchez de aprobar el TLC, por lo que el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Ejecutivo N°33717-MP-2007, que indica lo siguiente:

Artículo 1°-Se propone la convocatoria a referéndum para que la ciudadanía apruebe o impruebe el “Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica-Estados Unidos” (TLC), expediente legislativo N.º 16.047, según el texto dictaminado por la Comisión Especial de Asuntos Internacionales y Comercio Exterior de la Asamblea

Legislativa y que fuera publicado en el Alcance N.º 2 a La Gaceta N.º 19 del 26 de enero del 2007.

Artículo 2º-Póngase en conocimiento de la Asamblea Legislativa esta iniciativa para su decisión, conforme a lo dispuesto en el art. 13 de la Ley 8492, Ley Sobre Regulación de Referéndum. A tal efecto, conforme a lo establecido por el inciso a) del artículo supra indicado se adjunta el texto del proyecto de Ley que será sometido a consulta popular. (Ejecutivo, 2007, p. 1)

En la sesión ordinaria N°183 del 23 de abril del 2007, conoció el decreto ejecutivo N°33717-MP, el cual fue aprobado por votación de 48 diputados y adquirió firmeza la sesión plenaria N°184 del 24 de abril 2007 (Sobrado, 2007, p. 1).

La votación quedó con 48 votos a favor y 5 votos en contra, los diputados que votaron en contra fueron, Oscar Andrés López Arias (PASE), José Merino del Río (PFA), Mario Enrique Quirós Lara (PML), Ronald Francisco Solís Bolaños (PAC) y Leda María Zamora Chávez (PAC), (Acta, 2007, p. 162).

La Constitución Política en el segundo párrafo del artículo 105, indica lo siguiente:

El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la

mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa (Constitución, 1949).

De acuerdo con Sobrado, (2007, pp. 4-5) el referéndum produjo la polarización entre los ciudadanos que estaban a favor del TLC y los que estaban en contra, lo que se reflejó en los resultados de la votación realizada el 7 de octubre del 2007, cuando 805.658 costarricenses votaron que SÍ, con un porcentaje de 51,22%, y 756.814 costarricenses eligieron el NO, con un porcentaje de 48,12%, de un total de 1.572.684 votos emitidos, con un abstencionismo de 1.081.943 costarricenses, que representaba un porcentaje del 40,8 %.

Al mismo tiempo, el desarrollo de las telecomunicaciones en los países que competían con Costa Rica, como Panamá, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana, estaba más avanzado, por lo que era prioritario que Costa Rica desarrollara este mercado para que competiera a nivel mundial en iguales o en mejores condiciones que sus competidores regionales (ITU, 2015).

Por ejemplo, como se muestra en la Tabla 1, se aprecia la poca cantidad de suscripciones de servicios de telefonía móvil por cada 100 habitantes de Costa Rica, con respecto a los otros países del área en 2006, en contraposición con los datos del año 2018.

TABLA 1 Suscripciones de Telefonía Móvil de países latinoamericanos firmantes de CAFTA por cada 100 habitantes, para los años 2006 y 2018

PAÍS	2006	2018
Costa Rica	32.1	169.9
El Salvador	61.2	146.9
Nicaragua	33.1	115.1
República Dominicana	49.96	84.10
Guatemala	55.2	118.6
Honduras	31.9	79.2

Fuente: Elaboración propia con datos Unión Internacional de Telecomunicaciones. (ITU, 2019)

Como se observa en la tabla 1, Costa Rica, en el año 2006, estaba en la quinta posición con respecto a los otros países del área, con una penetración móvil que correspondía prácticamente a la mitad de la registrada en El Salvador y Republica Dominicana. No obstante, doce años después, en el 2018, y siete años después de la entrada de los nuevos operadores móviles a Costa Rica, el país llegó a ocupar el primer lugar en los países de la región centroamericana, con una tasa de penetración de 169,9 por cada 100 habitantes, superando a El Salvador, Republica Dominicana y Guatemala, que eran los países que tenían una mayor diferencia con Costa Rica en 2006. Cabe aclarar, que la apertura del mercado de telecomunicaciones se dio en el 2009, pero las empresas concesionarias pudieron dar servicio móvil en Costa Rica hasta noviembre del año 2011 (Castro, 2020).

En relación con la situación del Internet fija, la tabla 2 muestra la condición de Costa Rica respecto a los otros países en cuanto a las suscripciones de servicios en el año 2006 y su condición en el año 2018.

TABLA 2 SUSCRIPCIONES DE SERVICIOS DE INTERNET FIJA DE PAÍSES LATINOAMERICANOS FIRMANTES DEL CAFTA POR CADA 100 HABITANTES, PARA LOS AÑOS 2006 Y 2018

PAÍS	2006	2018
Costa Rica	1.9	16.6
República Dominicana	1.12	8.26
El Salvador	1.0	7.6
Guatemala	0.3	3.2
Nicaragua	0.4	2.9
Honduras	0.0	3.7

Fuente: Elaboración propia con datos Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, 2019)

La presentación esquemática que se aprecia en la tabla anterior permite evidenciar que, en el caso del servicio de Internet fijo, Costa Rica estaba en el primer lugar, pero con una diferencia de 0.79 del segundo. No obstante, para el año 2018, Costa Rica ya ocupaba la primera posición y superaba a todos los demás países en análisis, esto se debió a que en el año 2006 solo había dos proveedores de servicios de Internet fijo, ambos estatales, y para el año 2018 se contaba con 150 proveedores de Internet fijo (SUTEL, 2018, p. 44).

Por consiguiente, la nueva condición de estos indicadores se debe a la apertura del mercado producido en el sector de telecomunicaciones, por la Ley General de Telecomunicaciones y la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, implementadas a partir del 2008, año en el que la SUTEL empezó a dar los títulos habilitantes.

La importancia de esta investigación es que busca explicar la forma en que los actores intervinieron en el proceso de formulación de la Ley General de Telecomunicaciones, sus funciones, su poder y como influyó en la toma de decisiones de los actores institucionales su ideología, en un ambiente en el que había mucha resistencia por parte de algunos sectores.

A pesar de las condiciones citadas se logró aprobar la Ley General de Telecomunicaciones en 19 meses (Asamblea Legislativa, 2008, p. 1) por la obligación de cumplir el plazo establecido para la puesta en marcha del tratado.

La investigación se desarrolla en cinco capítulos. El primer capítulo contiene la problematización del tema, así como la justificación, el estado de la cuestión, la contextualización del objeto de estudio y las preguntas de investigación. En el capítulo II se presentan las estrategias o marcos teórico-metodológicos. El capítulo III contiene una contextualización exhaustiva del sector de telecomunicaciones en Costa Rica, mientras que en el capítulo IV se exponen los resultados del análisis de actores y su participación en el proceso de formulación de la ley, entendida desde la perspectiva de las políticas públicas. Por último el capítulo V atiende el proceso de aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones, concebido como parte de la reforma del marco regulatorio de las telecomunicaciones en el país. Posteriormente, se presentan las principales conclusiones, algunas líneas de investigación pendientes y las recomendaciones derivadas del análisis desarrollado.

Capítulo I Problematicación

1.1 Justificación del tema

La importancia de desarrollar un estudio de este nivel radica en determinar el comportamiento de los actores, con el fin de entender de manera clara como fue que los actores sociales e institucionales tuvieron participación en el proceso de formulación de la Ley General de Telecomunicaciones, en un contexto donde el país estaba polarizado luego de un referéndum muy ajustado.

El hecho de que se aprobara una reforma tan importante para el país, donde se había fallado en varias ocasiones anteriores, podría servir de guía para los análisis de procesos políticos y legislativos o para el diseño de estrategias para una determinada reforma en condiciones similares.

Dado que en Costa Rica se hicieron varios intentos de abrir el mercado de telecomunicaciones sin éxito, principalmente en el proceso de concertación donde se falló en la tentativa de apertura del mercado de telecomunicaciones, esto porque los sindicatos del ICE, organizaciones gremiales como ANEP, UPINS y algunos actores, como el diputado Merino del Río, denunciaron que el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez presento proyectos a la corriente legislativa diferentes a los concertados en el proceso (Cortés, 1998, p. 14).

En el año 2003, Costa Rica había cambiado su política económica, a una orientada al comercio internacional con la apertura económica en promoción de exportaciones y reducción del proteccionismo, esto permitió que la economía costarricense ingresara al mercado mundial y a competir por la inversión extranjera directa (Ministerio de Comercio, 2012, p. 9).

Luego de la implementación de las leyes N°8642 y N°8660, que contemplaban la creación de un rector, un regulador y la reglamentación necesaria para la apertura, la condición del mercado de telecomunicaciones varió sustancialmente. Costa Rica pasó al primer lugar en suscripciones de telecomunicaciones móviles en menos de diez años. Igual en el caso de suscripciones de Internet fijo, Costa Rica mantuvo el primer lugar.

Después del 2008, la condición cambió desde el punto de vista de institucionalidad y de mercado; se mantuvo el operador estatal con su subsidiaria y se permitió que otras empresas brindaran servicios de telecomunicaciones, no sólo a empresas privadas, sino que se autorizó a las empresas de electrificación rural y a dos empresas municipales dado que su marco normativo no las autorizaba a dar servicios de telecomunicaciones (Asamblea, 2008).

Debido a lo anterior, es relevante determinar cómo fue que se dio el cambio en la legislación de telecomunicaciones, cuáles fueron los actores y cómo influyeron en el cambio, que produjo el efecto en el país.

1.2 Estado de la cuestión

Este capítulo presenta la revisión de la bibliografía relacionada con el objeto de la investigación, se hace una separación de los textos revisados en dos apartados. El primero contiene los textos relacionados con procesos de formulación de políticas, con el fin de visualizar los procesos de discusión y aprobación. El segundo apartado analiza los textos relacionados con las reformas del sector de telecomunicaciones, algunos de los estudios incluidos son sobre el papel de los actores en los procesos de políticas públicas, los cuales

son de diversa índole, a saber: en cambios institucionales y formulación e implementación de políticas públicas; y el análisis de los procesos de las reformas en el sector de telecomunicaciones en Costa Rica y en otros países.

1.2.1 Procesos parlamentarios

Se desarrollan en esta subsección las investigaciones sobre discusión, diseño, formulación, aprobación y ejecución de políticas públicas en espacios parlamentarios, tanto estudios teóricos como empíricos. A partir de dicha revisión, se extraen los principales elementos vinculados y pertinentes con el presente estudio, primordialmente los relacionados con el análisis de actores, ya que aquí se analiza el papel de los actores en el proceso de aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones en Costa Rica. Se identifican diversos casos de estudio que abordan el mapeo específico de políticas públicas y permiten ilustrar el abordaje de un proceso completo de aprobación de una política y cómo estos estudios científicos influyen el entendimiento del estudio de las telecomunicaciones.

Dentro de los estudios revisados, está el análisis del proceso de formulación y ejecución de las políticas para el control de drogas en Costa Rica durante el periodo 1994-2002, elaborado por Segura (2010), que busca determinar cómo se formulan y ejecutan las políticas en esta materia y en qué medida estas afectan el comportamiento de indicadores policiales y judiciales. Esta investigación se enfoca en la formulación y la ejecución de las políticas públicas, el trabajo se centró en la reconstrucción de hechos, el ordenamiento y

el análisis de la información captadas vía fuentes primarias y secundarias, además de la creación interpretativa del objeto de estudio (Segura, 2010).

El investigador establece el siguiente proceso para cumplir con los objetivos de la investigación, a) el reconocimiento de las políticas, que busca evidenciar cómo los actores responsables de la formulación y operacionalización de las políticas lograron definir las, b) formulación de políticas para profundizar en la red de individuos participantes del proceso, la percepción que tenían los actores formuladores, los objetivos, prioridades, alcances y limitaciones, c) la operacionalización de políticas, es decir, estudios de instrumentos de gestión de las políticas públicas y los recursos disponibles, d) evaluación de las políticas públicas.

Por otra parte, Tommasi y Stein (2006) destacan que las decisiones parlamentarias no son el resultado de un cálculo objetivo enmarcado en un procedimiento claro y definido por medio de normas reconocidas, sino que son el resultado de una actividad política en el que los actores entran en conflicto y, por ende, requieren negociar, movilizarse, aliarse, contactar, persuadir y utilizar los recursos disponibles.

Otras personas investigadoras se concentran en el mapeo y análisis del comportamiento de actores políticos en los procesos parlamentarios. Por ejemplo, Knoepfel et al (2007) en *Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo: un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones*, abordan un modelo de análisis de políticas públicas centrado en la conducta de los actores tanto individuales como colectivos que se involucran en las etapas de la política pública. El modelo propuesto explica que la acción

pública es el resultado de interacciones entre autoridades y grupos sociales. La interacción entre ambos actores no depende exclusivamente de los intereses de cada bando, sino de los recursos disponibles, como dinero, tiempo, información, apoyo político, entre otros, que utilizan para defender su posición en un marco de institucionalidad política.

Esta investigación resulta relevante para el análisis de los actores en el proceso de la Ley General de Telecomunicaciones en Costa Rica, ya que permite sistematizar un modelo teórico integrado que explica las formas de actuación de los diferentes actores involucrados en la formulación, discusión y aprobación de una política. Los resultados de una política pública tienen incidencia directa sobre el contenido de las etapas subsiguientes (ejecución) y los actores pueden, en cada etapa del modelo propuesto, considerar las reglas institucionales y los recursos para influenciar el contenido de la etapa en cuestión, es decir, “modificar, ajustar e incluso anular definiciones, decisiones o acciones correspondientes a etapas precedentes” (Knoepfel et al, 2007, p.38). Esta característica es expuesta por Valencia (2012) en la definición de las decisiones parlamentarias, al indicar que los actores buscan imponer sus objetivos sobre los de los demás, por eso son “producto de la conciliación de los intereses que participan en una sociedad plural” (p.13).

El comportamiento político de los Parlamentos, Congresos o Asambleas Legislativas se puede comprender desde diversos condicionantes. Uno de estos es su relación con el poder Ejecutivo. Valencia (2012) estudia el tema para responder ¿Cuáles son las consecuencias para el Congreso al asumir un papel activo e independiente frente al Poder Ejecutivo en relación a la formulación de

políticas gubernamentales? Las categorías de análisis construidas por la autora son: la autonomía de poder adquirida, el marco legal como conjunto de incentivos y sanciones, la eficacia del trabajo legislativo como oportunidad.

De los estudios que analizan procesos de formulación, discusión y aprobación de políticas públicas, se identifica el denominado *Condicionantes Políticos del Proceso de Reforma Electoral en Costa Rica (2002-2009)* (Díaz, 2019). Este estudio busca visualizar las posturas de los partidos políticos, los intereses detrás de dichas posturas, las alianzas que se formaron entre las distintas agrupaciones para lograr posicionar sus intereses. Por otra parte, analiza la participación de los actores externos a la Asamblea Legislativa y centra la atención en el escenario legislativo (Díaz, 2019).

El marco teórico de la investigación es el neoinstitucionalismo histórico, que se usa para establecer la secuencia histórica y la evolución de los procesos, los cambios de las instituciones, identificación de trayectorias y coyunturas críticas. Considera la teoría de elección racional, establece la congruencia entre decisiones e intereses, la existencia de factores o mecanismos que distorsionan la racionalidad y las decisiones estratégicas y por último, la teoría de jugadores de veto, para determinar la capacidad de los jugadores de realizar cambios en el estatus quo, la determinación de actores de veto partidarios o institucionales y por último, para determinar el procedimiento de toma de decisiones (Díaz, 2019).

Ferrano (2006) en *Control parlamentario sobre la implementación de políticas públicas: el (escaso) aporte del Congreso a la eficiencia administrativa en América Latina*, plantea -además de un examen sobre cómo la legislatura

federal de Estados Unidos y Alemania desarrolló una forma positiva de ejercicio de poder sobre la formulación de políticas- la aplicación de la teoría sobre el poder negativo, reactivo u obstructivo en los parlamentos latinoamericanos.

Se definen dos problemas principales del ejercicio del poder negativo en la formulación de políticas públicas. Primero, la dificultad de medición de poder sobre acciones que no se llevan a cabo. Segundo, la explicación de ausencia de formas proactivas de ejercicio del poder. El problema es que este tipo de decisiones no tomadas radica en que “no pueden ser registradas y contabilizadas y, por lo tanto, no hay forma de establecer aquí una correlación empírica que permita comparar el poder del parlamento con el poder del Presidente” (Ferrano, 2006, p.17). Se analizan los casos particulares de las legislaturas de Brasil, Argentina y Chile, y a partir de este análisis se concluye que la brevedad de las carreras parlamentarias, la falta de profesionalismo y los incentivos de las organizaciones partidarias regionales son los motivos para las deficiencias del funcionamiento de los parlamentos en América Latina (pp. 24-25).

Otra forma de identificar y analizar la eficiencia administrativa de los parlamentos es mediante la productividad en aprobación de leyes. Así se plantea en la investigación llamada *Austeridad, Ideología Comprometida y Asamblea Proactiva-Particularista en Costa Rica* (Muñoz, 2020). El estudio se enfoca en analizar la productividad de la Asamblea Legislativa en la aprobación de leyes que le llama sustantivas en una composición legislativa muy fragmentada y de cómo se logra esta acción (Muñoz, 2020). La base teórica utilizada es la desarrollada por Arnold, Doyle y Wiesehomeier (2017), sobre la voluntad de un presidente de comprometer su posición política en su mandato a la posición del

partido medio de la Asamblea Legislativa en las democracias presidencialistas, que le permitiría tener más efectividad en la aprobación de legislación sustantiva. La investigación produce como resultado que, en los congresos legislativos fragmentados se llevan a cabo negociaciones muy complejas, pues cada fracción requiere una parte del crédito de la aprobación de una ley (Muñoz, 2020).

En la misma línea Díaz (2012) analiza cómo la distribución de poder y la experiencia dentro del parlamento influye en la cantidad de leyes aprobadas. Esto en la investigación *Análisis de la gestión legislativa en Costa Rica (1962-2010): La distribución del poder y la experiencia parlamentaria*. Debido al amplio periodo de estudio, el autor decide utilizar un enfoque de investigación cuantitativo para comprender las variaciones en las dinámicas parlamentarias, mediante el uso del índice de poder de Shapley-Shubik. Uno de los resultados más relevantes y vinculantes es la construcción de un modelo de clasificación de diferentes composiciones del parlamento, según el número de partidos políticos y sus cuotas de poder. Se determinan siete categorías que construyen diferentes escenarios: dictatorial, bipartidista, bipartidista relativa, bipartidista dispersa, multipartidista con partido dominante, multipartidista relativa y multipartidista. La consideración de las características de los estilos parlamentarios es fundamental en la comprensión de los roles de actores para la aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones y su marco regulatorio de telecomunicaciones.

Vargas y Orozco (2013), en *Políticas públicas desde la arena parlamentaria*, analizan la función del Parlamento en el proceso de construcción y decisión de la agenda de políticas públicas en Centroamérica, se parte desde

cuestionamientos vinculados con factores político-institucionales que determinan las capacidades del parlamento, funciones legislativas, deliberativas y de control y relaciones gobierno-oposición en el proceso de diseño de políticas públicas. Se define parlamento como aquella institución que “responde al marco de reglas, normas y valores que motivan un comportamiento político con cierta capacidad de predicción por parte de los actores estratégicos, en virtud de un sistema de incentivos y restricciones -formales e informales- que modelan el comportamiento político” (p.383).

Los autores explican que son tres los elementos que determinan la viabilidad de la formación de agenda de las políticas públicas en el parlamento: el análisis de la solución, el grado de apoyo y el impacto. La solución puede o no ser directa hacia la atención del conflicto y no necesariamente de los ejes estructurales que generaron la necesidad. El grado de apoyo puede ser social o político, se explica que existe una relación inversamente proporcional entre estos apoyos, ya que entre más apoyo social menos apoyo político y viceversa. Esto se debe a que los actores políticos prefieren soluciones ambiguas que no alteren las relaciones de poder existentes. A su vez, los colectivos sociales procuran soluciones estructurales que modifiquen las relaciones de poder existentes. Respecto al impacto, este puede ser positivo o negativo sobre la necesidad que aborda la política, en ocasiones se pueden lograr soluciones y viabilidad porque su “impacto real tiende a estar difuminado, o bien no existe la capacidad institucional necesaria para su adecuada implementación” (Vargas y Orozco, 2013, p.385).

En forma de caso de estudio, Olavarría (2013) hace el análisis del proceso político de una política pública, específicamente del Plan de Reforma del Transporte Urbano de la ciudad capital de Chile. La metodología se basa en la realización de entrevistas a actores políticos que incidieron significativamente en la formulación. Además, se efectuó una revisión documental de informes y documentos oficiales, notas de prensa y artículos científicos. El artículo explica las justificaciones de origen de la propuesta y los cambios en la trayectoria de la política pública con los ajustes en las prioridades de los diferentes actores involucrados.

El enfoque teórico del artículo se concentra en el modelo de Kingdon, ya que explica cómo aparecen “coyunturas que permiten que la idea se instale en la agenda política y escale en las prioridades del gobierno” (Olavarría, 2013, p.393-394). Una conclusión reveladora vinculada con el presente estudio es que las personas tomadoras de decisiones “no procesan toda la información disponible acerca del caso sobre el cual deben decidir, sino que más bien concentran su visión en aquellos aspectos que se relacionan muy directamente con las finalidades que ellos persiguen” (p.395). Es decir, que se concentran en aspectos que llamaron su atención y no en la integralidad del proyecto o sus implicaciones a las diversas poblaciones involucradas, esto es coherente con el modelo de racionalidad limitada.

1.2.2 Reformas del sector de telecomunicaciones

Los estudios analizados en esta subsección establecen diversidad de formas de análisis de los actores y de cómo determinan las influencias de estos

en los procesos de formulación de las políticas públicas, específicamente del sector de telecomunicaciones, se desarrollan inicialmente las investigaciones identificadas de los países latinoamericanos que han tenido reformas en este sector. Posteriormente, se desarrollan los estudios relativos al tema específicamente en el caso costarricense.

El estudio denominado *Los grupos de poder mediático ante el cambio institucional: la reforma de telecomunicaciones (2013-2015)* (Sosa, 2016), se analiza la postura de los empresarios de los medios en México, llamados Grupos de Poder Mediático y su comportamiento frente a la reforma constitucional en telecomunicaciones, su argumentación es sobre la estrategia del gobierno de alianza con la oposición mediante lo que se le denominó el Pacto por México, que impidió que estos grupos rechazan la reforma (Sossa, 2016).

El objeto del trabajo es, en primera instancia, de carácter descriptivo; ya que muestra cuál fue la acción y la postura de los empresarios ante la reforma y en segunda instancia, ofrece una explicación de por qué se comportaron debido a la trascendencia del sector de telecomunicaciones para estos grupos (Sosa, 2016). El enfoque teórico es el neoinstitucionalismo y el sujeto de estudio los empresarios, donde explica a partir del neoinstitucionalismo el cambio de estrategias del autoritarismo a la democracia (Sossa, 2016). Concluye explicando que estos grupos actuaron con relativa pasividad, reduciendo las estrategias de conflicto y priorizando las negociaciones (Cabildo y participación en foros), porque la reforma fue propuesta y articulada entre el Ejecutivo y los partidos de oposición denominado pacto por México (Sossa, 2016).

Cintia Smith en *Composición e Interacción de la Red de Políticas Públicas de Radiodifusión y Telecomunicaciones en la Negociación de las Leyes de 2006 y 2014 y sus Efectos en el Régimen Regulatorio* (Smith, 2015), analiza mediante el marco teórico de redes de política pública y el neoinstitucionalismo centrado en actores, las negociaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales, el entorno institucional y el proceso de negociación de la reforma (Smith, 2015).

Concluye Smith (2015, p. 26) que en sistemas presidencialistas las coaliciones de gobierno con mayorías legislativas estables y de multipartidismo moderado inducen a los actores a la cooperación, llamados acuerdo copulares, lo que permite impulsar reformas de gobierno y que la mayoría de los legisladores quedaron a expensas de las decisiones jerárquicas de sus partidos políticos, por el temor a que la divergencia afectara sus carreras políticas o por la dificultad de comprender la complejidad técnica, lo que evidenció una clara disciplina partidaria en el actuar legislativo del sistema político mexicano.

María del Rosario Guerra de la Espriella y Juan Daniel Oviedo Arango, publican en 2011 *De las Telecomunicaciones a las TIC: Ley de TIC en Colombia*, donde se analiza cuál fue el trámite que desplegó el Congreso de la República de Colombia, el proceso con los actores externos al Congreso, las discusiones con el sector y debates públicos vinculados con las telecomunicaciones en Colombia. Se destaca este estudio como un ejemplo para el diseño de marcos de política coherentes y participativos (Guerra de la Espriella y Oviedo, 2011, p. 8). Uno de los aspectos vinculados con el presente estudio es el poder de

negociación de varias empresas involucradas y su capacidad para imponer sus intereses.

Por otra parte, Tavares de Almeida analiza en *La Política de la Privatización de las Telecomunicaciones en Brasil* las políticas de privatización en Brasil. Argumenta que sus características resultan de un proceso de reforma completamente negociado, explicado por el escenario institucional que definió una estructura específica de puntos de veto y por las concepciones predominantes entre los miembros de la coalición gobernante (Tavares, 2001).

El proceso de las telecomunicaciones fue el proceso que llevó una amplia discusión y negociación en el Congreso, teniendo que ir por un largo camino de la reforma constitucional. Se formó la coalición de partidos de izquierda, intelectuales, sindicatos de trabajadores y personas empleadas de las empresas en venta, que organizaron protestas públicas durante el proceso (Tavares, 2001).

El abordaje del tema sobre las telecomunicaciones en Costa Rica, se puede encontrar en *Política Pública de Telecomunicaciones en Costa Rica: El Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (2009-2014)* que tiene como objetivo explicar el mecanismo causal que configuró el proceso de formulación del PNDDT, como política pública producto de las dinámicas e interacciones de la institucionalidad y actores dentro del sector de telecomunicaciones en Costa Rica (Vega, 2022).

El marco teórico utilizado por Vega (2022), es el desarrollado por Subirats, Knoepfel, Laure y Varone (2008), llamado Análisis y Gestión de las Políticas Públicas, en la cual se busca comprender la legitimidad, eficacia y sostenibilidad

de las acciones públicas, es decir, entender adecuadamente el procedimiento seguido en la definición como en la formulación del PNDT. Esta propuesta la complementa con la aplicación del análisis del rastreo del proceso de Beach y Pedersen desarrollado en el 2011, que busca identificar un mecanismo causal presente en el proceso de formulación para establecer las temáticas dentro de los ejes estratégicos (Vega, 2022, p.34).

Análisis de la Discusión Pública en Torno a la Ley General de Telecomunicaciones en Costa Rica, periodo 2003-2008: La Búsqueda de una Política Pública, de Eliana Mayela Ulate Brenes busca sistematizar el proceso de discusión pública en torno a la Ley General de Telecomunicaciones y su posicionamiento frente al desarrollo de una política pública de telecomunicaciones en Costa Rica (Ulate, 2011). El marco teórico utilizado es el análisis de actores, basado en la teoría de Zurbriggen, que indica que en todas las teorías la política pública es el resultado de la interacción entre varios actores que intentan influenciar el sistema político en una dirección (Ulate, 2011, p. 24).

El estudio realiza un mapeo de actores que intervinieron en el proceso de debate público sobre esta ley, realizando una descripción de los grupos de presión y argumentos más influyentes en la discusión pública de la Ley General de Telecomunicaciones (Ulate, 2011, pág. 21). Se concluyó que el proceso en Costa Rica contó con la participación de actores institucionales así llamados por Tsebelis (1995) como el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, actores sociales como las cámaras y sindicatos y los que llamó actores del sector académico, los cuales influyeron de alguna forma generando pesos y contrapesos, que permitieron incorporar valor y aprobar una de las leyes más moderna en la

temática al regular redes y no servicios y hacerlo con un enfoque universal y solidario (Ulate, 2011, pág. 247).

1.2.3 Análisis de los estudios revisados

Los estudios revisados permiten visualizar que hay muchas formas de analizar los procesos de formulación de políticas públicas, pero principalmente se destaca que es por medio del análisis de actores, dado que su análisis permite ver porque una reforma salió de una determinada forma.

Además, permite tener un abanico de posibilidades de cómo puede ser el proceso de aprobación de una política pública principalmente de las que requiere pasar por el congreso, desde procesos de concientización y socialización con los actores del sector en cuestión, acuerdos entre autoridades de gobierno y actores políticos mencionados como acuerdos capilares, acuerdos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo y por medio de que el ejecutivo se acerque al partido medio del Congreso o Asamblea.

Los estudios expuestos dejan de lado el estudio del comportamiento de los actores en la arena política de los congresos de los países, invisibilizando las acciones de los congresistas dentro de estos procesos en el momento de la toma de decisiones, la influencia de los actores externos y de cómo influye la ideología política en la toma de decisiones. Son análisis de comportamiento de los actores externos a los congresos donde se describen los pactos y alianzas realizadas por otros actores institucionales como el Poder Ejecutivo y los partidos políticos, dejando de lado el análisis en la arena política dentro de los congresos, no consideran las alianzas, los acuerdos y la discusión interna en el proceso de

aprobación de la reforma. Así, la relevancia de la presente tesis, a diferencia de estudios realizados con anterioridad, es que contempla las alianzas, las coaliciones que formaron, cómo se formaron y se lograron consolidar a través del proceso de formulación de la propuesta dentro de la Asamblea Legislativa.

Por lo tanto, en el presente trabajo se realiza un análisis de los niveles de poder de cada uno de los actores en la arena de la Asamblea Legislativa, la interacción entre los actores y los tipos de redes que se formaron entre los actores, dado que como indica Lindblom (1991, p. 74), “la influencia directa en la elaboración de políticas públicas está en manos de una élite de cargos públicos designados en las elecciones y de otros cargos nombrados por estos”. Además, se analiza cómo la ideología política de cada uno de los actores, las coaliciones formadas entre los actores institucionales representan factores importantes en estos escenarios, por lo que la acción política puede ser orientada según la perspectiva ideológica de los actores involucrados (Ulate, 2011, pág. 36).

Tomando en consideración los estudios anteriores, es importante aclarar que, a diferencia de los trabajos citados, el objeto de estudio de esta investigación es el papel de los actores institucionales en procesos de formulación de ley, en un contexto de condiciones adversas y de agitación política.

1.3 Contextualización y problematización del objeto de estudio

Hasta el 2011 Costa Rica tenía un proveedor estatal único que ofrecía servicios de telecomunicaciones. Dada esta condición, el ciudadano costarricense no tenía la posibilidad de elegir a su proveedor de servicio de telecomunicaciones de acuerdo con sus necesidades y posibilidades.

No obstante, el desarrollo fue posible en tan breve tiempo gracias a una institución con cobertura en todo el país, que beneficiaba a toda la población conforme el mandato constitucional de procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, cuyo establecimiento se da a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional (Fumero, 2016).

Para 1989 la empresa Milicom inició operaciones para dar servicios de telefonía móvil, amparada en el decreto ejecutivo del 4 de diciembre de 1987, firmado por el presidente Oscar Arias Sánchez. Posteriormente la empresa fue declarada inconstitucional por la sala constitucional en 1993 y cesó operaciones en mayo 1995 (Ulate, 2011, p. 62), de esa fecha en adelante el ICE inició a dar servicios de telecomunicaciones móvil.

Luego que el ICE brindara los servicios móviles, los potenciales consumidores de servicios móviles tenían que ir a registrarse en una lista de solicitantes de línea celular y esperar que les llamaran cuando tenían disponibilidad para que se les asignara una línea o suscripción.

Costa Rica, al pasar a un modelo de apertura comercial y a una política de atracción de inversión, desató nuevas exigencias de conectividad para las empresas que habían decidido invertir en Costa Rica. Por otra parte, el argumento que justificó el monopolio de las telecomunicaciones ya no era válido

por el avance tecnológico (Wallsten, 2001, p. 2), por lo que es importante preguntarse si los motivos y las justificaciones dadas en 1963 seguían siendo válidas; y cómo los actores sociales e institucionales (diputados) incidieron en la formulación de la Ley General de Telecomunicaciones.

Con base en la teoría del nuevo institucionalismo económico, se puede inferir que las transformaciones en el sector de telecomunicaciones responden a la necesidad de tener una oferta suficiente de servicios diversos, porque se fundamenta en principios de mercado (Roth, 2014).

Finalmente, las leyes que permitieron incentivar el desarrollo del mercado de telecomunicaciones y que favorecieron la competencia de Costa Rica a nivel mundial fueron establecidas en el año 2008, cuando se aprobaron la Ley General de Telecomunicaciones 8642 y la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones considerando las condiciones del CAFTA-DR.

1.4. Pregunta central de investigación

¿Cuál fue el papel de los actores en el proceso de formulación de la Ley Marco de Telecomunicaciones, considerando las condiciones adversas y la agitación política del entorno?

1.4.1. Preguntas secundarias

1. ¿Cómo influyeron los actores, incluyendo grupos de interés, organizaciones de la sociedad civil y legisladores, en el proceso de formulación de la Ley en un contexto político marcado por la beligerancia y agitación?

2. ¿Cuáles estrategias, alianzas y relaciones de poder se establecieron entre los actores para promover sus intereses en el proceso legislativo?
3. ¿En qué medida la ideología política de los actores influyó en la toma de decisiones y en la orientación de la reforma?

Capítulo II Estrategias y marcos teórico-metodológicos

2.1. Marco Teórico

Este apartado contiene el marco teórico que orienta el análisis de los datos para el cumplimiento de los objetivos previstos en esta tesis doctoral. Los referentes teórico-conceptuales que fundamentan la investigación permiten profundizar en el proceso de aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones, específicamente respecto a la participación de los diferentes actores y la incidencia de la ideología política que suscriben en la dirección final de la reforma jurídica ocurrida en el área de las telecomunicaciones en el país.

Como consecuencia, se articulan de manera lógica las proposiciones relacionadas con el análisis de las instituciones gubernamentales dirigidas a atender la forma en la que las reglas y las normas inciden en el comportamiento político de los actores, en este caso, en procesos decisionales concretos, enmarcados en un contexto de cambio o reforma política. En esa línea, interesa el papel desempeñado por los actores en el proceso de aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones.

El institucionalismo representa el máximo nivel de abstracción del marco teórico construido para el desarrollo de la tesis, porque este alude a la estructura (institucionalidad democrática) que enmarca y condiciona el accionar de los individuos y colectivos como actores políticos, es decir, parte de las instituciones para demarcar sus posibilidades de acción y la definición de sus propios intereses y recursos. Los aportes del nuevo institucionalismo económico

(elección racional) y del institucionalismo histórico (basado en actores) funcionan como teoría intermedia que permite, por un lado, abordar las particularidades del comportamiento de los actores desde la racionalidad, los planteamientos estratégicos y las relaciones de fuerza y, por otro lado, articular estos postulados con la teoría sustantiva, centrada en el abordaje de la incidencia de la ideología política en los procesos de toma de decisiones de los actores y de los llamados jugadores con veto (*veto players*) en la orientación del proceso de aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones, en el contexto de reforma del marco regulatorio del mercado de las telecomunicaciones ocurrido en Costa Rica.

2.1.1 El nuevo institucionalismo

El abordaje se basa principalmente en los postulados del nuevo institucionalismo. Según Roth (2014), este enfoque paradigmático ha sido la principal inspiración en los procesos de reforma y de transformación del Estado y de las políticas públicas en América Latina.

En palabras de Córdova (2017), su principal característica es que las instituciones, a través, por ejemplo, de la figura del Estado, han sido consideradas como una categoría central en el estudio de la política. En ese marco, es importante señalar que el Estado contemporáneo se concibe como un producto de la sociedad, articulado alrededor de un conjunto de instituciones autoimpuestas de manera consensuada para regular la lucha por el poder y la organización de la vida en común, es decir, como una instancia que condensa el sentido vinculante-coercitivo de la dimensión formal del poder político a través

de una serie de leyes, normas y valores articulados entre sí (Uriarte 2002, p. 18).

En palabras de Rhodes (1995), este institucionalismo

Se centra en las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema de gobierno. Su metodología tiene un carácter institucional-descriptivo, formal-legal e histórico-comparativo... pretende explicar, por una parte, la relación entre la estructura y la democracia y, por otra, de qué modo las reglas, procedimientos y organizaciones formales determinan o no el comportamiento político (p. 65).

En general, se parte de la idea de que el nuevo institucionalismo constituye un marco de inteligibilidad y predictibilidad de la conducta humana y colectiva, por lo que se considera una herramienta conceptual útil para la definición, el diseño y/o rediseño de las políticas públicas (Roth, 2014). Este denominado paradigma predominante en la ciencia política contiene tres enfoques: el institucionalismo de selección racional o económico, el institucionalismo histórico y el institucionalismo sociológico (Hall y Taylor, 1996). En la investigación se enfatiza el institucionalismo económico, y el histórico centrado en los actores, aunque se toman en cuenta algunas premisas del sociológico para explicar elementos culturales que inciden en los procesos de toma de decisiones llevados a cabo en la arena política de la Asamblea Legislativa. Este es un enfoque relacional entre el agente y la estructura útil para el análisis de políticas públicas (Zurbriggen, 2006).

Por otra parte, Roth (2014) indica que el nuevo institucionalismo se centra en la importancia de las estructuras del sistema político como reflejo de las

relaciones de poder entre actores sobre su dinámica y transformación. En ese sentido, el orden institucional, entendido como un marco de reglas formales e informales que orientan el comportamiento individual en una dirección específica, pretende reducir la incertidumbre del individuo, al funcionar como una guía para la interacción humana, ya que impone una trama de mecanismos para hacer viable el funcionamiento del mercado (Noth, 1998, p. 8).

De la misma forma, estas reglas incluyen cualquier forma de restricción que el ser humano diseña para moldear su interacción. El principal rol de las instituciones en la sociedad, tal como lo menciona North (1990), es reducir la incertidumbre por medio del establecimiento de una estructura estable para la interacción de la humanidad. El institucionalismo considera que las instituciones públicas tienen un papel importante en la comprensión del comportamiento humano individual y colectivo, ya que influyen en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y, en general, en su papel de producción y reproducción de la sociedad (Rivas, 2015, p. 90). Es importante subrayar que las relaciones entre los individuos y las instituciones se consideran como interdependientes o recíprocas (Roth, 2014, p. 3).

En otras palabras, el nuevo institucionalismo establece que los actores y las instituciones se influyen mutuamente; el individuo al estar inserto en el entramado de reglas formales e informales se comporta de acuerdo con los valores indicados por las instituciones; pero, al mismo tiempo, procede de forma calculada o estratégica en función de sus propias decisiones, lo que provoca la transformación de las reglas (Roth, 2014). El nuevo institucionalismo sitúa la acción colectiva como centro del análisis y se convierte en el enfoque

fundamental para entender la vida política, debido a que le asigna un papel central a las normas y a los valores para explicar la conducta humana.

Como se ha afirmado antes, el nuevo institucionalismo extiende la noción de institución a las normas informales y considera que el comportamiento de los individuos se ve reflejado por los valores de las instituciones a las que están vinculados; y las instituciones, como fuentes de normas que proveen de sentido, influyen y moldean de manera importante la conducta política y social de sus miembros (Peters, 2003). Es conveniente destacar lo indicado por Roth (2014) sobre que los factores determinantes de la conducta humana y sus consecuencias son racionales, cognitivos y discursivos (p. 16).

2.1.1.1 El institucionalismo de elección racional o económico

El nuevo institucionalismo económico corresponde a las reglas institucionales, como los contratos o arreglos voluntarios que resultan de las interacciones repetidas entre los actores y que estabilizan las expectativas individuales. Este asegura una cierta previsibilidad en cuanto a resultados de la acción colectiva. Según North (1990), las reglas institucionales son creadas para servir a los intereses de los grupos que les concierne.

Este enfoque resulta del análisis económico de las constituciones políticas, en el que se impulsa la constitucionalización de los principios económicos fundados en el mercado, como la institución reguladora más eficiente para la distribución de los recursos y los bienes públicos y privados, en el seno de una sociedad. Su característica es la convicción de que se puede predecir y orientar la conducta humana y las necesidades sociales, por medio de

la reingeniería institucional (políticas públicas, leyes, decretos, entre otras). Se considera que, cambiando la estructura de incentivos mediante la ley y la manipulación de las instituciones formales, se pueden modificar los comportamientos de los individuos considerados como racionales. De este modo, desde la perspectiva del nuevo institucionalismo se confirma la convicción de que el Estado es el vector de modernización y el crecimiento (Roth, 2014, p.18).

Según Vargas (2008), el nuevo institucionalismo económico parte de que los grupos de interés tratan de atrapar en sus redes a las agencias reguladoras o instituciones, en la búsqueda de encontrar soluciones satisfactorias para maximizar sus beneficios. Además, los actores, al ser conscientes de sus limitaciones intentan aprovechar las ventajas (como tener información y recursos) para su propio beneficio y que los cambios institucionales se dan cuando algunos de los actores lo producen (p. 52).

En el marco del nuevo institucionalismo económico, se considera que los actores de veto tienen un papel fundamental en la determinación de las políticas públicas cuando su acuerdo es requerido para tomar decisiones políticas (Tsebelis, 1995, p. 293). Lo concerniente a los jugadores con veto (veto players) se desarrolla más adelante, cuando se detalla la teoría sustantiva que orienta el análisis de los datos correspondientes al proceso de reforma en el ámbito de las telecomunicaciones costarricense.

2.1.1.2 Institucionalismo histórico basado en actores

En el institucionalismo histórico se definen los procedimientos formales, rutinas, normas jurídicas que son incrustadas en las estructuras del sistema político que reflejan las relaciones de poder entre los actores y que predefinen el acceso a la arena de decisión (Zurbriggen, 2006). Kmoepfel, Larrue, Varone y Hill (2007) agregan que las reglas son desarrolladas en el seno de las normas institucionales existentes, y tienen un efecto estabilizador, aunque ciertas constelaciones institucionales ofrecen en cierto momento oportunidades para el cambio. Además, se establece que las instituciones se entienden como producto del contexto político, social e histórico, por lo que las acciones van orientadas a satisfacer normas y valores que a maximizar beneficios (Zurbriggen, 2006).

Para el institucionalismo histórico lo relevante no es analizar el comportamiento racional de los actores y sus preferencias dentro de estructuras concretas, sino explicar el surgimiento y desarrollo de las instituciones y cómo estas influyen en los actores e impactan en el desarrollo histórico (Zurbriggen, 2006). Estos aportes resultan relevantes para el entendimiento del proceso de reforma jurídica abordado, porque permite analizar la incidencia de la institucionalidad democrática costarricense en el imaginario de los actores involucrados en el proceso, de manera concreta en la valoración de sus decisiones y sus posibles implicaciones en el marco de la reforma del Estado.

Además, este enfoque indica que las decisiones políticas tienen una finalidad, dirección y pertinencia, así como un patrón histórico de desarrollo que condiciona su accionar futuro. Por esta razón, la mayoría de los estudios le

otorgan un papel central al legado institucional (*path dependence*) sobre las decisiones políticas (Zurbriggen, 2006).

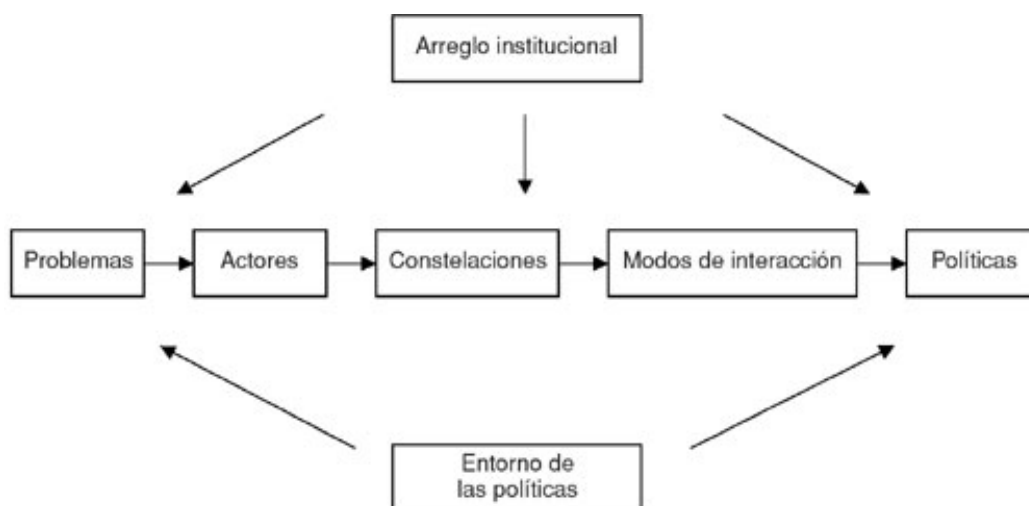
El institucionalismo centrado en actores ofrece una perspectiva relacional del actor y la estructura, destaca la incidencia que tienen las instituciones, por un lado, sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de los actores individuales o colectivos y, por otro, las formas en que los actores interactúan. Resulta oportuno destacar que las instituciones no influyen en las decisiones de los actores en forma determinante, pues siempre existen distintas posibilidades de acción, que dan un amplio margen a los actores para que elijan diferentes opciones (Zurbriggen, 2006). Por lo tanto, los resultados de política son una acción que el actor desarrolla con una determinada intencionalidad en la búsqueda de obtener resultados preconcebidos (Zurbriggen, 2006).

Además, se debe tener en cuenta que los actores responden de manera diferente a las amenazas, limitaciones y oportunidades externas porque pueden diferir en sus percepciones y preferencias intrínsecas, pero también porque estas están muy determinadas por el entorno institucional específico dentro del cual interactúan (Scharpf, 1997). Esto ocurre porque cada actor está institucionalizado al saber de reglas preexistentes, que no solo habilitan su constitución, sino que aseguran su permanencia y actuación. De esta forma, se constituyen en fuente de información para estimaciones mutuas respecto de cómo actuarán los otros actores en la arena política (Zurbriggen, 2006).

Las características de cada actor dependen de sus acciones, sus percepciones y preferencias, las cuales pueden ser invariables o pueden cambiar mediante el aprendizaje y la persuasión, por lo que las acciones de los

individuos están más orientadas a satisfacer normas y valores que a maximizar los beneficios; así que las instituciones son un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen acciones en términos de relaciones entre roles y situaciones. Así, las reglas, las normas y los símbolos limitan la voluntad individual y racional, y son las que gobiernan el comportamiento político de los actores. Las decisiones políticas tienen una finalidad, dirección y pertinencia que condiciona su futuro accionar (Zurbriggen, 2006).

Figura 1 Marco explicativo básico



Fuente: Zurbriggen (2006, p. 75)

En general, los actores se caracterizan por los recursos que disponen o capacidades que les dan mayor o menor influencia en el resultado final, además de sus percepciones de la realidad, y sus preferencias, las cuales pueden ser estables o no, pero también sujetas a cambios que influyen en el contexto institucional (Zurbriggen, 2006, p. 75) A este modelo explicativo se le agrega un elemento clave que es la constelación de actores (ver figura 1). Esta se refiere

al conjunto de actores y sus estrategias de acción, con respecto a una determinada política, a los posibles resultados; y a las preferencias y valoración de los actores, en relación con los posibles resultados, prevaleciendo una constelación de actores que están en esa interacción política (Scharpf, 1997).

Además, se introduce el concepto de modos de interacción, que hace referencia a las formas en que los actores se conducen con respecto a otros. Estos están condicionados por el contexto institucional en el que se desarrolla la arena política, cada modo es regulado por las pautas institucionales para determinado modo, pudiendo estar por un sistema institucional, llamado por Zurbriggen (2006) de: a) escenarios anárquicos, b) redes, regímenes, sistemas de decisión conjunta c) asociaciones de grupos comitentes, asambleas representativas y d) organizaciones jerárquicas, Estado.

Los cambios en las políticas públicas, desde una perspectiva de largo plazo, deben considerar las peculiaridades de las poblaciones involucradas o afectadas, así como a sus cambiantes costumbres económicas, con esto se destaca que no se pueden comprender correctamente las instituciones económicas de un país, sin recurrir a su historia y al nivel de progreso económico y social alcanzado (North, 1990).

2.1.2. Teoría de Análisis de Actores

De acuerdo con Robirosa (2010) los actores sociales son unidades de comportamiento social con propósitos intencionales. Estos pueden ser individuos, grupos u organizaciones y se comportan de una determinada forma de acuerdo con sus interés u objetivos y el grado de poder y recursos con los

que cuenta. Estos confrontan un escenario de acuerdo con los valores y prioridades con los cuales elaboran e interpretan la información que disponen a modo de moldear sus comportamientos o estrategias (p.5).

Por su parte, Subirats (2008) expresa que un actor puede ser un ministro, un diputado, un periodista, como también puede ser varios individuos que conforman una administración, una persona jurídica (una empresa privada, una asociación, un sindicato) o un grupo social específico.

En palabras de Silva (2007), un actor debe entenderse como un ente individual o colectivo, que puede analizarse a partir de los aportes que puede dar al proceso de diseño e implantación de las políticas públicas y por el impacto o incidencia que tienen en el resultado de la política pública. Es importante destacar que estos deben tener una homogeneidad, aunque no se presume la ausencia de conflictos ni la completa racionalidad de sus acciones. En palabras de Subirats (2008) un conjunto de individuos solo constituye un actor unitario siempre y cuando en los análisis de las políticas públicas se presente y actúe con homogeneidad interna respecto a los valores e intereses que defiende y los objetivos que persigue. Zurbriggen (2003) agrega que los actores que participan en la elaboración de las políticas públicas no son solo los miembros del congreso, las agencias administrativas y los grupos de presión, sino que expertos, periodistas y analistas políticos, que cumplen un papel importante en la difusión de ideas políticas. Estos conforman subsistemas de políticas, donde también pueden estar agencias ejecutivas, comités del congreso y grupos de interés, quienes elaboran políticas de manera autónoma del sistema político general.

Para el abordaje de estos aspectos, Pozo (2007) recomienda la utilización de la técnica del mapeo de actores, también conocidos como sociogramas, porque permite representar la realidad social, para comprender su complejidad, con base en la visualización esquemática de las alianzas, los conflictos, las relaciones de poder que están ligadas con los recursos que disponen los actores, etcétera. Este aspecto expresa la relación que existe entre la teoría y la metodología propuesta, en tanto se vincula con las técnicas ejecutadas para la recolección y el análisis de los datos concernientes al caso de estudio.

Según Silva (2017), esta metodología permite hacer un análisis de identificación de coaliciones, intereses, confianza e influencia de los actores en procesos decisionales determinados, es decir, el mapeo de actores permite registrar el estado de situación de las personas y grupos que participan de una serie de interacciones sociales sostenidas y dirigidas a abordar un problema público. Por su parte, Pozo (2007), expresa que el mapeo permite representar la realidad, su complejidad, permitiendo conocer las alianzas, los conflictos y los portavoces autorizados.

Al respecto, Subirats (2008) enfatiza que el análisis del proceso de formulación de las políticas públicas debe partir del análisis del comportamiento de los actores, tanto individual como colectivo, es decir, de los actores implicados en las diferentes etapas de una determinada política pública (p. 29). Es necesario reconocer a los actores que se movilizan en los escenarios políticos según sus preferencias e intereses y buscan influir, condicionar, bloquear o activar decisiones utilizando todo tipo de recursos.

De acuerdo con Santibáñez y Ortiz (2005), los actores públicos que inciden en el proceso de políticas públicas son: el gobierno, la administración pública, los partidos políticos y los organismos internacionales; y de parte de los actores privados están: la empresa privada, los grupos de interés, los centros de investigación y los medios de comunicación (p. 3).

En ese marco, Roth (2014) asevera que para hacer un análisis integral de las acciones de los actores es importante considerar la ideología política como patrón determinante del comportamiento, por lo que se debe tomar en cuenta la historia política arraigada en el clientelismo y la exclusión social, lo que significa que minimizar o ignorar la determinación que ejercen las instituciones informales sobre las trayectorias de los diferentes individuos y grupos sociales es un error en el análisis.

2.1.2.1 Teoría de Jugadores con Veto

El Nuevo Institucionalismo Económico se enfoca en analizar cómo las instituciones formales e informales, como las leyes, las normas y las prácticas sociales, afectan la toma de decisiones económicas. Dentro de este enfoque, los denominados jugadores con veto (*veto players*) tienen una participación importante, porque tienen la capacidad de influenciar en el proceso de toma de decisiones políticas y económicas. La Teoría de Jugadores con Veto (TJV) fue desarrollada por George Tsebelis (1995, 2006).

De acuerdo con Díaz (2019), esta es una teoría desarrollada para comprender los procesos de toma de decisiones y el comportamiento de los jugadores a lo interno de los poderes legislativos, como en la relación de estos

con otros jugadores con vetos (políticos e institucionales) presentes en el sistema político (p. 48). Por lo anterior, se considera apropiada para abordar el caso de estudio.

Según Tsebelis (1995), el actor de veto es un actor individual o colectivo cuyo acuerdo es requerido para tomar una decisión política; indica además que la estabilidad de las políticas aumenta con el número de actores de veto, su incongruencia (disparidad de posiciones políticas) y la cohesión interna de cada uno de ellos. Visto desde otro ángulo, para producir el cambio en las políticas públicas, es necesario que exista congruencia de las posiciones de los actores de veto y su cohesión interna (p. 293). El autor enfatiza que los actores colectivos están compuestos por individuos que toman sus decisiones mediante la regla de la mayoría simple. Para que las coaliciones permanezcan intactas es necesario que la voluntad de los diferentes socios sea respetada, es por ello por lo que cada socio de la coalición es un actor de veto. Las coaliciones se rompen porque el número de actores de veto son demasiado grandes o porque las distancias ideológicas entre ellos son demasiado grandes para poder articular una reacción en común (Tsebelis, 1995, p. 306).

Para el tipo de análisis planteado es importante conocer a los actores que estuvieron en el proceso. La teoría de análisis de actores permite entender cómo se elaboran las políticas públicas, pero se deben comprender las características de los participantes, en cuáles fases participan y el papel que desempeñan, cuáles poderes ejercen y cómo se relacionan y se controlan en su interacción habitual (Pozo, 2007). En ese marco, con la teoría de los *jugadores con veto* de

Tsebelis (1995), es posible analizar su comportamiento, las relaciones predominantes y los niveles y tipos de poder ejercidos.

Por último, para el logro de un análisis integral de los actores, el nuevo institucionalismo analiza la ideología política como patrón determinante del comportamiento.

2.1.3 Ideología de los actores

En este caso, los actores institucionales son las personas diputadas electas para el periodo 2006 – 2010. Para determinar su accionar se toma en cuenta su ideología política, considerando no solo los estatutos de los partidos políticos sino también la percepción personal de su posición ideológica y de cómo los perciben las demás personas diputadas del partido político.

Por ideología se entiende al conjunto de creencias, valores, ideas y principios que sustentan y justifican las acciones políticas y sociales de un individuo, grupo o sociedad. Estas creencias suelen ofrecer una visión particular del mundo, incluyendo interpretaciones sobre el poder, la justicia, la autoridad, los derechos humanos, el funcionamiento del mercado, entre otros. De esta forma, las ideologías influyen en la forma en que se organizan las instituciones políticas y en las decisiones políticas que se toman.

La caracterización de los actores dentro del proceso de aprobación de la reforma está apegada a la ideología política de cada uno de los partidos políticos, de la percepción personal de su posición ideológica y la de las demás personas diputadas, basado en el estudio que realizó el Instituto Interuniversitario de

Iberoamérica, por el Equipo de Investigación sobre Élités Parlamentarias de la Universidad de Salamanca (Alcántara, 2006-2010).

2.1.3.1 Ideología de partidos políticos conforme estatutos

La ideología establecida en los estatutos de los partidos políticos es un elemento importante al momento de valorar la incidencia de esta en los procesos de toma de decisiones de cada actor político individual. A continuación, se desagrega la información para cada uno de los partidos políticos abordados durante el periodo de estudio.

- **Partido Acción Ciudadana (PAC):** El objetivo esencial del Partido Acción Ciudadana es el desarrollo de la democracia, la defensa de la libertad y la promoción de la justicia y del bien común, para mantener un clima de paz y propiciar el desarrollo armónico del país en todos los ámbitos. Con tal finalidad, promoverá la participación efectiva de las personas costarricenses en la conducción y vigilancia de los asuntos públicos, mediante el ejercicio pleno de los derechos democráticos (PAC, 2021, p. 2).
- **Movimiento Libertario (PML):** El Partido Movimiento Libertario es un partido liberal de centro que defiende y promueve los valores de la dignidad de la persona humana, la libertad con responsabilidad, igualdad ante la ley, tolerancia, solidaridad social, prosperidad individual y la búsqueda de la felicidad. Impulsa un Estado eficiente, eficaz, enérgico y

suficiente, concentrado en sus funciones básicas y prioritarias. Será en suma un Estado director, no actor (PML, 2021, pag.1).

- **Partido Liberación Nacional (PLN):** El Partido Liberación Nacional es un partido democrático de centro, popular, independiente, doctrinario y permanente. Se fundamenta en el ejercicio efectivo de la soberanía popular y el respeto a la dignidad del ser humano. Representa el esfuerzo organizado y solidario del pueblo de Costa Rica, sin distinciones de sexo, raza, religión, o clase social, para promover, de acuerdo con los principios doctrinarios y su ideología social demócrata, el bienestar integral del pueblo costarricense. Sus fines esenciales son defender la libertad, la paz y la justicia (PLN, 2021, p. 1).
- **Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).** El Partido se inspira en el Humanismo y los principios socialcristianos y se enmarca en las aspiraciones de libertad, solidaridad, progreso, democracia, justicia social y paz que caracterizan al pueblo costarricense. Promover, fortalecer y defender el estado social de derecho. Servir a Costa Rica como instrumento promotor del desarrollo humano orientado por los valores del Humanismo y del pensamiento socialcristiano; propiciando el bien común, entendido como el conjunto de las condiciones políticas, económicas, sociales, tecnológicas, ambientales (PUSC, 2021, p. 1).
- **Partido Unión Nacional (PUN):** El Partido Unión Nacional es una organización política, popular y permanente, que funda sus principios en los valores de la filosofía democrática, así como en las más puras tradiciones del pueblo costarricense. Pretende rescatar los valores éticos

y morales en la función pública, lo mejor de las costumbres democráticas y justicia social, haciendo énfasis en el bienestar social y económico de todas las familias costarricenses (PUN, 2007, p. 2).

- **Partido Restauración Nacional (PRN):** El objetivo esencial es la defensa de la dignidad inherente a la persona humana, cualidad establecida en los principios éticos cristianos fundamentales, definidos por Dios en la Biblia, lo cual implica el fortalecimiento de la igualdad, libertad, solidaridad y justicia social, sobre la base de la democracia, como forma básica de convivencia social y política (PRN, 2019, p. 3).
- **Partido Frente Amplio (PFA):** Es un partido político que lucha por una democracia avanzada en todos los campos, incluye la democracia económica y cultural. Promueve las formas de democracias más participativa y directas. Es un partido progresista, socialista, patriótico, feminista, ecologista, humanista, pacifista, popular pluralista, ético y latinoamericanista (PFA, 2006, p. 3).
- **Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE):** es un partido político de Costa Rica de ideología conservadora y fundamentado en luchar por hacer efectiva una verdadera igualdad de oportunidad para todas las personas, propiciando el combate de todas las formas de discriminación humana, así como eliminar la falta de accesibilidad física, social, económica y cultural en todos los ámbitos de nuestra sociedad fundamentándose sobre la tesis ideológica del humanismo (PASE, 2004, P. 3).

2.1.3.2 Ideología promedio de los partidos políticos

Los partidos políticos establecen estatutos ideológicos a los cuales sus miembros se adhieren, pero no todos los representantes en la Asamblea Legislativa de estos partidos los interpretan de la misma forma, por lo que hay variantes y rangos dentro de los cuales los representantes se mueven.

Con el fin de estimar cuál es la ideología política de cada uno de los partidos políticos representados en el periodo legislativo 2006 al 2010, es que se utilizaron los datos de la encuesta del Proyecto Élités Parlamentarias de la Universidad de Salamanca (Alcántara, 2006-2010). Este estudio se basa en la percepción que tienen las personas diputadas en diferentes temas. Para efectos del análisis que nos ocupa, tomamos la percepción que tienen sobre su propio partido, cómo se ubica cada uno de acuerdo con sus propias ideas políticas y la percepción que tienen de los otros partidos representados en la legislatura.

La encuesta tomada como base utiliza una calificación en una escala de uno a diez (1-10), donde uno (1) refleja una posición de izquierda y diez (10) una posición de derecha. En esa línea, a la pregunta *¿en qué casilla colocaría Ud. a los siguientes partidos?* Las personas consultadas indicaron lo establecido en la siguiente tabla.

TABLA 3 CALIFICACIÓN IDEOLÓGICA DE LOS OTROS PARTIDOS POLÍTICOS

	TOTAL	Partidos políticos				
		PUSC	PLN	PAC	ML	Otros partidos
PUSC	7,27	--	7,08	7,53	7,00	7,75
PLN	8,29	7,60	--	8,71	7,80	8,00
PAC	4,00	4,00	4,30	--	2,00	4,75
ML	9,32	10,00	9,16	9,53	--	8,75
FA	1,98	1,75	1,64	2,82	1,00	2,00
PUN	6,40	5,50	6,09	7,13	5,80	6,67

Fuente: (Alcántara, 2006-2010, p.12)

La tabla 3 establece las respuestas dadas por las personas diputadas a la consulta ¿en qué casilla colocaría usted a los siguientes partidos políticos? Esta información nos permite ver cuál es la percepción de los diputados de los demás partidos políticos. En ese sentido, los datos colocan al Frente Amplio como un partido de izquierda, al Partido Acción Ciudadana de centro izquierda, al Partido Unión Nacional de centro derecha, al Partido Unidad Social Cristiana de centro derecha, al Partido Liberación Nacional de derecha y, por último, al Movimiento Libertario como un partido político de extrema derecha.

La siguiente consulta que se formula a las personas diputadas en este estudio que se toma como fuente para el abordaje de las cuestiones vinculadas con la ideología político-partidaria es: ¿en qué casilla se colocaría Ud. teniendo en cuenta sus ideas políticas? En este caso, se proporciona una escala de uno (1) para la izquierda y de diez (10) para la derecha.

TABLA 4 CALIFICACIÓN IDEOLÓGICA DE LOS DIPUTADOS RESPECTO A SUS IDEAS

	Partidos políticos					
	TOTAL	PUSC	PLN	PAC	ML	Otros partidos
Izquierda (1 – 2)	1,8	--	--	--	--	25,0
(3 – 4)	17,5	--	28,0	17,6	--	--
(5 – 6)	56,1	100,0	48,0	64,7	33,3	50,0
(7 – 8)	17,5	--	16,0	11,8	50,0	25,0
Derecha (9 – 10)	5,3	--	8,0	5,9	--	--
N. S.	1,8	--	--	--	16,7	--
Media	5,64	5,40	5,68	5,53	6,60	5,00

Fuente: (Alcántara, 2006-2010, p. 66)

La tabla 4 contiene la valoración de la autopercepción de las personas diputadas respecto a dónde se colocarían en el espectro ideológico teniendo en cuenta sus ideas políticas. Las respuestas indican que el 100% de las personas diputadas pertenecientes al Partido Unidad Social Cristiana se ubican en el centro del espectro, el 28% de las personas que forman parte del Partido Liberación Nacional se consideran de centro izquierdo, mientras que el 48% de ellos se ubica en el centro, el 24% de centro derecho y el 8% de derecha. En el Partido Acción Ciudadana, el 17,6 % se ubica en el centro izquierda, el 64% se considera de centro, el 11,8% de centro derecha y el 5.9% de derecha. Por último, en el Movimiento Libertario el 33.3% de las personas diputadas se asumen de centro, el 50% de centro derecha y el 16,7% de ellos manifestó no saber o prefirió no responder esta pregunta (NS/NR).

La consulta sobre la valoración de la ideología partidaria desde la perspectiva de las personas diputadas se basó en la misma escala, es decir, se brinda una escala en la que uno (1) se refiere al extremo de la izquierda y diez (10) se utiliza para identificar el extremo de la derecha. La pregunta formulada en este caso es ¿dónde situaría Ud. a su propio partido?

TABLA 5 CALIFICACIÓN IDEOLÓGICA DE SU PROPIO PARTIDO

Partidos políticos						
	TOTAL	PUSC	PLN	PAC	ML	Otros partidos
Izquierda (1 – 2)	1,8	--	--	--	--	25,0
(3 – 4)	5,3	--	8,0	5,9	--	--
(5 – 6)	66,7	100,0	68,0	76,5	33,3	25,0
(7 – 8)	21,1	--	16,0	17,6	50,0	50,0
Derecha (9 – 10)	3,5	--	8,0	--	--	--
N. S.	1,8	--	--	--	16,7	--
Media	5,95	5,60	6,00	5,76	7,00	5,50

Fuente: (Alcántara, 2006-2010, p. 66)

La tabla 5 muestra como perciben las personas diputadas a su propio partido, en términos de ideología política. Los resultados obtenidos de la consulta ubican al Partido Unidad Social Cristiana como un partido de centro, ya que la respuesta del 100% de los diputados fue esa. Por su parte, Liberación Nacional es considerado por el 68% de las personas diputadas de centro, el 8% de centro izquierda, el 16% de centro derecha y el 8% de derecha. El Partido Acción Ciudadana fue catalogado por el 5,9% de los diputados como de centro

izquierda, el 76% de centro, el 17,6% de centro derecha y, por último, el Movimiento Libertario es considerado por el 33,3% de los diputados como un partido de centro, mientras que el 50% lo clasifica como de centro derecha. En este caso, el 16,7% indica que no sabe o no responde la pregunta.

Los estatutos de los partidos políticos establecen la ideología política de cada uno de estos, es claro que, con los resultados proporcionados por la encuesta mencionada, se demuestra que las personas diputadas que representan a cada partido tienen una forma particular de clasificar a su agrupación desde sus propias ideas políticas. Esta información nos permite más adelante entender por qué se da un determinado comportamiento por parte de los actores institucionales en el proceso de formulación de la Ley General de Telecomunicaciones.

2.1.4 Relación teórico metodológica

El denominado paradigma neoinstitucionalista se considera un enfoque teórico apropiado porque reconoce la utilidad metodológica tanto de la información cualitativa como cuantitativa (Stoker y Marsh 2002 en Córdova, 2017, p. 17). Este aspecto es relevante dado que en la tesis se someten a análisis tanto los datos cuantitativos derivados de la encuesta realizada a las personas diputadas costarricenses durante el periodo 2006-2020 por el Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (2006); como los datos cualitativos (textuales) extraídos de expedientes, actas, dictámenes legislativos y del contenido expreso de la Ley General de Telecomunicaciones aprobada en 2008.

La teoría expuesta parte de la relación existente entre las instituciones y los actores individuales y colectivos que participan en procesos de generación de nuevas institucionalidades, cuyas intervenciones están mediadas por valores, percepciones de la realidad y las preferencias de estos. En general, el referente teórico subraya que cada actor (individual o colectivo) tiene una mayor o menor influencia en el resultado final de los procesos, según sus recursos o capacidades para la acción e interacción políticas. Estas premisas fundamentan el análisis de los actores y de los denominados jugadores con veto (*veto players*) en el proceso de aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones ocurrido en Costa Rica.

La centralidad de los actores en los fenómenos abordados por el nuevo institucionalismo implica el planteamiento de una estrategia metodológica que responda a la relevancia de su comportamiento y alcance en el marco de la reforma surgida en el país en el área de las telecomunicaciones, desde la perspectiva de las políticas públicas. En palabras de Córdova (2017), en el análisis institucional contemporáneo se observa un interés por entender los efectos de las instituciones sobre las decisiones en términos de políticas públicas (p. 23). Al tiempo que, como lo indica Lowndes (1996), la concepción contemporánea de las instituciones implica caracterizarlas como formas – abstractas o específicas- de organización social, es decir, como procedimientos y prácticas especiales sobre las que en última instancia se estructura la vida política de la sociedad (p. 182).

Esta perspectiva teórica debe ser complementada, por un lado, con la teoría del nuevo institucionalismo económico, que plantea que los grupos de

interés intentan aprovechar las ventajas que pueden tener en un determinado momento para su propio beneficio y tratar de influir en los cambios institucionales (Vargas, 2008). Este postulado es especialmente relevante cuando se trata de reformas que se dan en condiciones adversas, caracterizadas por una intensa beligerancia y agitación política, donde hay grupos con intereses antagónicos. Por otra parte, se toman elementos del nuevo institucionalismo histórico centrado en los actores, ya que interesa el abordaje de la participación de estos en el proceso macro de reforma ocurrido en Costa Rica.

A continuación, se detalla la estrategia metodológica ejecutada con base en el uso establecido de los datos, el cual atiende lo estipulado en el enfoque del nuevo institucionalismo y la perspectiva teórica articulada para el abordaje del proceso decisonal parlamentario enmarcado en el contexto de reforma del marco regulatorio del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica.

2.2. Marco metodológico

En este acápite se exponen las premisas epistemológicas del estudio, los objetivos de investigación, el enfoque predominante, las técnicas de recolección y análisis de datos, entre otros elementos que dan cuenta de la estrategia metodológica ejecutada con el propósito de enmarcar el alcance de la investigación.

2.2.1 Premisas epistemológicas

En primera instancia, cabe señalar que la investigación responde al paradigma postpositivista, en tanto contempla dimensiones, enfoques y teorías

explicativas más cualitativas. En el ámbito de las políticas públicas, este paradigma explica que, cuando una política logra imponerse tiene un proceso de desarrollo y de expansión mediante la multiplicación de normas, reglas e instituciones que corresponden a su núcleo duro. En algún momento la política tiene dificultades para resolver los problemas que justifican su existencia. Los cambios habituales y periféricos no logran resolver las dificultades. Los actores políticos cuestionan la validez y la pertinencia de la política, por lo que esta entra en crisis. En el plano político surgen otras propuestas para afrontar el problema. El conflicto o la crisis se resuelve por la adopción de una nueva política (cambio en los medios y/o en los objetivos de la política) o por el reafianzamiento de la anterior. El cambio implica entonces modificaciones en el núcleo duro de la política. La nueva política va a desarrollarse con base en otros postulados e hipótesis. Sin embargo, con las intervenciones no se cambia la totalidad del núcleo duro de la política, sino que se trata más de una recomposición de diferentes elementos y valores (Roth, 2008, p. 73). En este caso, el análisis sobre cómo los actores influyeron en la orientación de la reforma jurídica en el mercado de las telecomunicaciones, permite tener una visión integral de la transformación del marco regulatorio del sector de telecomunicaciones en Costa Rica, durante el periodo 2006-2018.

2.2.2 Objetivos de investigación

En ese marco, el objetivo general de la investigación es:

Analizar el papel de los actores en el proceso de formulación de la Ley Marco, en un contexto caracterizado por condiciones adversas y agitación política.

Derivado de lo anterior, se definen los siguientes objetivos específicos:

1. Identificar el papel de los actores en la arena política de la Asamblea Legislativa durante el proceso de formulación de la ley.
2. Analizar las estrategias, las alianzas y las relaciones de poder entre los actores.
3. Evaluar la influencia de la ideología política en las decisiones tomadas por los actores y su efecto en la dirección de la reforma.

2.2.3 Enfoque, diseño y técnicas de investigación

En el abordaje predomina un enfoque cualitativo. La principal técnica de recolección de datos es la revisión documental, dado que la fuente más importante de información es el expediente legislativo N°16398 Ley General de Telecomunicaciones, publicado en La Gaceta N°208 el 31 de octubre del 2006. El análisis parte de los criterios de la hermenéutica que basan la interpretación de los textos en el constante desplazamiento de la persona investigadora entre las partes y el todo, para lograr una comprensión adecuada de su contenido (Quintana y Hermida, 2019). De esta forma, se asume una postura interpretativista que prioriza un análisis hermenéutico de los fenómenos sociopolíticos (Córdova, 2017, p. 26)

En esa línea, se desarrolla un diseño de estudio de caso. El abordaje se centra en el proceso (decisional) parlamentario para la aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones, en el contexto de reforma del marco regulatorio del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica, durante el periodo 2006-2018. En el desarrollo del estudio se ejecutan dos técnicas centrales: por un lado, la técnica de análisis de actores (Pozo, 2007), que se utiliza para identificar el papel desempeñado por los actores (grupos de interés, organizaciones de la sociedad civil y personas legisladoras) y las relaciones de fuerza¹ establecidas; por otro lado, el análisis de contenido, mediante el cual se abordan las actas, los dictámenes y el texto jurídico resultante para evaluar la influencia de la ideología política en las decisiones tomadas por los actores durante el proceso y su efecto en la orientación de la reforma expresada en la ley.

La perspectiva del nuevo institucionalismo económico se asume como un elemento transversal, ya que constituye el fundamento teórico-metodológico de la tesis doctoral. Por lo anterior, se considera que la investigación tiene un alcance descriptivo con un fuerte componente analítico, ya que se evalúa la participación de los diferentes actores en términos del impacto de la ideología política en el marco regulatorio del sector de telecomunicaciones en Costa Rica.

2.2.4 Composición del segmento empírico

La investigación se fundamenta en los datos (textuales) recopilados en el Expediente Legislativo N°16398 Ley General de Telecomunicaciones, publicado

¹ Se refiere a las relaciones establecidas, es decir, la generación de vinculaciones de distinta naturaleza entre los actores (Abarca, 2013, p. 273).

en La Gaceta N°208 del 31 de octubre del 2006 (Exp.16398, 2006). Este documento escrito se considera central en tanto describe un hecho empírico, el proceso decisonal surgido en el contexto de la reforma del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica. Como consecuencia, la revisión documental es la estrategia base para el desarrollo del componente empírico que permite el abordaje de la toma de decisiones, objeto de estudio de la tesis doctoral.

El contenido del expediente se entiende como una expresión de las decisiones políticas concretas que permite describir y analizar el papel desempeñado por los actores en el periodo de estudio. El documento se interpreta desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, desagregándolo en unidades textuales en atención a cada una de las categorías de análisis: participación de los actores, planeamientos estratégicos, relaciones de fuerza, entre otros. En esa línea, se destaca lo expuesto por Abarca *et al.* (2013) respecto a que el análisis de documentos escritos permite develar las ideas presentes en un contexto histórico y social particular (p. 193). De esta forma, a partir de lo expresado en el texto, se accede a las relaciones de poder existentes entre los actores que participaron en el proceso de formulación de la normativa, en el marco de los procesos de reforma y de transformación del Estado en el país.

2.2.4.1 Fuentes y tipo de datos

Para el abordaje del proceso (decisonal parlamentario) de aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones en Costa Rica, la investigación se basa en datos textuales obtenidos del Expediente Legislativo N°16398 Ley General de

Telecomunicaciones, publicado en La Gaceta N°208 del 31 de octubre del 2006 (Exp.16398, 2006). Esta es la fuente primaria de información más importante. Como consecuencia, las unidades de análisis están constituidas por segmentos (textuales) que adquieren significado vistos como parte de la participación múltiples y diversa de un actor político en un proceso parlamentario y en función de un contexto más amplio de reforma jurídica ocurrido en un sistema político democrático, como el costarricense. En este caso, se trabaja con unidades de análisis de 'libre flujo', es decir, estas no tienen un tamaño equivalente, sino que la extensión depende de la relevancia de su contenido en atención a la categoría de análisis abordada.

Otras fuentes son el Acta N° 183 de 23-04-2007 de la Asamblea Legislativa y los dictámenes de la Comisión Especial para el conocimiento del proyecto de Ley General de Telecomunicaciones, Expediente N°16398. Así como el Estudio N°56. Costa Rica. Encuesta a diputados costarricenses 2006-2010, realizado por la Universidad de Salamanca (2006) y el contenido manifiesto de la Ley N°8642 Ley General de Telecomunicaciones.

El análisis de estos datos -con base en los referentes teórico-conceptuales descritos- se realiza de manera simultánea al proceso de recolección, ya que la lectura sistemática de los documentos permite el registro de la información relacionada con cada una de las categorías de análisis. La estrategia de clasificación utilizada en el desarrollo de la tesis se basó en el uso de categorías predeterminadas, divididas en subcategorías más específicas que facilitan la ubicación de las unidades de contenido. En ese sentido, la categorización se realizó de forma deductiva, ya que se utilizan los referentes

teóricos como base para la codificación el análisis de los datos. En suma, se realizó una codificación selectiva en términos de depuración del material localizado en relación con cada uno de los objetivos específicos de investigación. La comparación y búsqueda de vinculaciones entre los hallazgos es constante en procura de mayor profundidad en la interpretación de los datos.

2.2.4.2 Tratamiento analítico de los datos

Respecto al tratamiento analítico de los datos, en función de los conceptos y categorías de análisis, cabe mencionar que todo lo concerniente a los actores se aborda utilizando el método de *mapeo de actores* expuesto por Pozo (2007), el cual permite no solo la clasificación de los actores sino también la identificación de sus funciones y de los roles asumidos por estos, el análisis con base en su clasificación ideológica (ver tabla 4), entre otros. El abordaje de esta categoría se basa en los postulados teóricos desarrollados por Alcántara y Llamazares (1997) sobre la clase política, en particular, acerca de los rasgos de las élites parlamentarias en América Latina y la teoría de *jugadores con veto*, desarrollada por Tsebelis (1995).

Para el estudio de las relaciones entre los actores externos e institucionales se utiliza la teoría del nuevo institucionalismo, particularmente lo establecido por el nuevo institucionalismo económico. Además, se recurre al constructo de ideología política para interpretar la línea de acción de los actores institucionales. Los datos proporcionados por el Estudio N°56. Costa Rica. Encuesta a diputados costarricenses 2006-2010, realizado por la Universidad de Salamanca (2006); son fundamentales para la interpretación y comprensión de

las posiciones de los actores legislativos, de manera concreta sobre la ideología política de estos y su posible incidencia en la orientación final de la normativa. Lo anterior permite identificar, tanto para los actores externos como internos, las relaciones que se desarrollaron, sus intereses, sus grados de poder y la formación de alianzas para promover sus intereses durante el periodo de estudio.

La clasificación de actores se realizó en actores externos que son los que posiblemente tuvieron una influencia en el proceso de aprobación y los actores institucionales que son las personas diputadas designadas en las elecciones, porque son quienes tienen influencia directa en la formulación de las políticas públicas como lo indica Lindblom (1991). De manera concreta, se analizó la información referida a los actores vinculados directamente en el proceso de aprobación de la ley; determinando el tipo de relaciones que se establecieron a lo interno de la arena política que fue la Asamblea Legislativa y el nivel de participación de cada uno de estos. Luego de clasificar los actores en institucionales y externos, se plantean los siguientes grupos:

- Cámaras empresariales
- Organizaciones sociales, principalmente sindicatos.
- Representantes del Estado, ministros de gobierno y representantes de instituciones públicas.

Para establecer la posible influencia de los que he denominado actores sociales externos, se utiliza la consulta del grado de confianza de los diputados del periodo 2006-2010 a los grupos empresariales y los sindicatos; y la consideración que tienen los actores institucionales (personas diputadas) de la

opinión de los actores sociales externos en sus decisiones; ambas consultas hechas en el Estudio 56. Costa Rica. Encuesta a diputados costarricenses 2006-2010 de la Universidad de Salamanca (2006).

El análisis del comportamiento de los actores institucionales en la arena de la política de la Asamblea Legislativa, específicamente las personas diputadas, se basa en el estudio del comportamiento de los partidos políticos representados en la legislatura 2006-2010, por el método de mapeo de actores y la construcción de sociogramas (Pozo, 2007) y la teoría de los actores de veto de (Tsebelis, 1995). El mapeo de actores se realiza determinando los tipos de relaciones predominantes entre los actores: afinidad (confianza), frente a los opuestos (conflicto). Para determinar el tipo de relación, se consideran tres aspectos:

- *A favor*: Predomina las relaciones de confianza y colaboración.
- *Indeciso/indiferente*: Predomina las relaciones de afinidad, pero existe una mayor incidencia de las relaciones antagónicas.
- *En contra*: Predominio de relaciones de conflicto, (Pozo, 2007, p. 3)

Con respecto a la jerarquización del poder, se analizó la capacidad que tuvo el actor de limitar o facilitar las acciones con respecto al cambio de la política pública, en los siguientes niveles:

- *Alto*: Predomina una alta influencia sobre los demás.
- *Medio*: La influencia es medianamente aceptada.
- *Bajo*: No hay influencia sobre los demás actores (Pozo, 2007, p. 3)

Por consiguiente, se elaboró una tabla de doble entrada en el que cada fila tiene tres grados de poder que pudo tener cada actor (alto, medio, bajo) y cada columna está identificada por la posición de cada actor (a favor, indiferente y opuesto) (Pozo, 2007, p. 4).

En general, se plantea una metodología de análisis de actores que está estructurada en 6 pasos, tal como se sintetizan y se caracterizan en la tabla 6.

TABLA 6 METODOLOGÍA PARA EL MAPEO DE ACTORES SOCIALES

Clasificación de actores	Consiste en identificar la intervención las instituciones, grupos organizados o personas que podrían ser relevantes en función del proyecto de acción o investigación. Para proyectos de intervención, resulta clave identificar en forma concreta los posibles actores con las que se vincularán, que tipo de relaciones se establecerá con ellos y cuál será el nivel de participación de cada uno de los actores
Identificación de funciones y roles de cada actor	El objetivo es reconocer las principales funciones de los actores respecto del proyecto o programa, así como identificar las posibles acciones que podrían desarrollar los actores sociales e institucionales perfilando una red de alianzas interinstitucionales en relación con la propuesta de intervención.
Análisis de actores	Se busca realizar un análisis cualitativo de los diferentes actores de cara al proceso participativo. Se pueden adoptar dos categorías: a) relaciones predominantes entre los actores, con énfasis en el nivel de interés, y b) niveles de poder o influencia sobre otros actores.
Elaboración de la Matriz	Se busca hacer un cuadro de doble entrada donde se ubiquen a los actores según su grado de poder (alto, medio, bajo) y su posición respecto a la propuesta de intervención (a favor, indiferentes y opuestos).
Reconocimiento de las acciones sociales	Busca identificar y analizar el tipo de relaciones que puede existir entre diferentes actores (Por ejemplo, relación fuerte de coordinación y trabajo conjunto, relación débil con poca o casi ninguna coordinación y relación de conflicto).
Reconocimiento de los grados de interacción	Consiste en identificar las redes existentes y el conjunto de acciones que deben tomar. Por ejemplo, se puede identificar redes sociales que coordinan actividades en común, grupos que presentan relaciones que requieren ser fortalecidos y los que presentan relaciones de conflicto.

Fuente: Elaboración propia (Pozo, 2007, pp. 3-6)

Por la teoría de los actores de veto, se determina la posibilidad de cambio en las políticas públicas, considerando el número de actores, su congruencia y su cohesión, al ser actores colectivos (Tsebelis, 1995, p. 302). La determinación de la distancia entre los actores de veto y el grado de cohesión de los actores se

basa en lo expuesto en el Estudio N56. Costa Rica. Encuesta a diputados costarricenses 2006-2010 de la Universidad de Salamanca (2006).

De igual manera, se analizó el comportamiento de los actores desde los postulados del nuevo institucionalismo, ya que se entiende que los actores y las instituciones se influyen mutuamente en la construcción de la nueva institucionalidad, puesto que se considera que el individuo se comporta de acuerdo con los valores indicados por las instituciones. El nuevo institucionalismo económico soporta la tesis de que los grupos de interés tratan de cooptar a las agencias reguladoras en sus redes de relaciones de poder económico y político (Vargas, 2008, p. 52); lo que permitió analizar el proceso de formulación de la reforma, al considerar los elementos de los actores que dieron como producto una nueva política pública.

Se analizó cómo fue el proceso de formulación de la reforma, tomando en consideración los actores, sus limitaciones, como aprovechan las ventajas de tener información y recursos para su beneficio propio (Vargas, 2008, p. 52). Asimismo, se identificaron los elementos, los actores, los grupos de interés que intervinieron en la conformación de la nueva política pública. En esa línea, para profundizar en la forma en la que los diferentes actores y grupos de interés pudieron haber incidido en el rumbo que tomó la reforma de las telecomunicaciones, se utilizó el análisis de actores y el nuevo institucionalismo económico en conjunto con la teoría de los jugadores con veto, para tal efecto se tomó como referencia el nuevo institucionalismo basado en los actores, del modelo de Scharpf (1997). De lo anterior se extrae que cada actor o grupo, según sus recursos o capacidades, tiene mayor o menor influencia en el resultado final,

pero estas capacidades son afectadas por sus percepciones de la realidad y por sus preferencias, dado que sus ideologías repercuten directamente en sus actuaciones y permiten una mayor comprensión de los resultados de la interacción política y del poder.

En general, los actores se clasifican en dos categorías: los que pudieron haber tenido alguna influencia en el proceso para aprobar la nueva legislación, pero tuvieron alguna participación con los actores sociales externos; y los actores institucionales que son las personas diputadas que participaron en el proceso de debate y votación. Para analizar la forma en que los actores externos pudieron haber influido, se toman los datos de la encuesta a las personas diputadas de ese periodo legislativo realizada por la Universidad de Salamanca.

Para este análisis se tomaron dos procesos dentro de la formulación de la nueva política pública del sector de telecomunicaciones. Estos procesos son: el debate y aprobación del articulado sobre la regulación de las tarifas de telecomunicaciones después de la apertura del mercado de telecomunicaciones y lo concerniente al porcentaje de la contribución parafiscal definida para el Fondo Nacional de Telecomunicaciones. Se consideran ambos porque se refieren a temas relevantes para las personas diputadas, como lo demuestra la encuesta realizada por la Universidad de Salamanca (ver tabla 7)

TABLA 7 PERCEPCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON REPRESENTACIÓN EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PARA EL PERIODO 2006-2010 SOBRE EL PAPEL DEL ESTADO EN CONTROL DE LOS PRECIOS

	Partidos políticos					
	TOTAL	PUSC	PLN	PAC	ML	Otros partidos
Control de precios						
Mucho	29,8	40,0	28,0	29,4	--	75,0
Bastante	35,1	40,0	36,0	52,9	--	--
Poco	24,6	--	36,0	11,8	33,3	25,0
Ninguno	10,5	20,0	--	5,9	66,7	--
(N)	(57)	(5)	(25)	(17)	(6)	(4)

Fuente: (Alcántara, 2006-2010, p. 24)

En lo atinente a la respuesta de las personas diputadas sobre si el Estado debe tener control sobre los precios, para la categoría 'mucho' responden el 29.8 y para 'bastante' el 35.1. Al sumar las dos repuestas da un 64,9 de promedio ponderado, lo que demuestra que para esa legislatura era importante que el Estado tuviera control de precios.

El otro proceso que se analiza es como se definió el porcentaje de la contribución parafiscal para el fondo nacional de telecomunicaciones, por ser el acceso a Internet una necesidad para las escuelas y los colegios, como lo indica el Informe del Estado de la Educación, donde solo el 4.8% de las escuelas y el 13.9% de los colegios tiene acceso a Internet (Nación, 2005, p. 41-42). Además, las personas diputadas otorgaron un alto grado de importancia a la educación en Costa Rica, porque a la consulta, si pudiera indicar que grado de importancia (mucha, bastante, poca o ninguna) tiene la educación, la categoría 'mucha' tuvo

un promedio ponderado de 38,6 y 'bastante' un promedio ponderado de 43,9, sumando ambos da un 82,5, lo que demuestra el alto grado de importancia que tenía el tema de educación para las personas diputadas.

TABLA 8 PERCEPCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON REPRESENTACIÓN EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PARA EL PERIODO 2006-2010 SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN PARA COSTA RICA

	Partidos políticos					
	TOTAL	PUSC	PLN	PAC	ML	Otros partidos
Educación						
Mucha	38,6	20,0	52,0	29,4	16,7	50,0
Bastante	43,9	40,0	36,0	52,9	66,7	25,0
Poco	17,5	40,0	12,0	17,6	16,7	25,0
Ninguno	--	--	--	--	--	--
(N)	(57)	(5)	(25)	(17)	(6)	(4)

Fuente: (Alcántara, 2006-2010, p. 29)

De acuerdo con lo indicado por Dorward (2013), se considera que los fondos de servicio universal son mecanismos para garantizar que la mayoría de la población tenga acceso a servicios de banda ancha a precios asequibles, en pro de la integración digital y la accesibilidad para pueblos indígenas, infancias, jóvenes y mujeres, lo que puede incluir la financiación de TIC y servicios accesibles para personas con discapacidad (p. 5), dada la finalidad de los fondos de servicio universal que es dotar a toda la población de servicios de telecomunicaciones para cerrar la brecha entre las comunidades urbanas y rurales.

Por todo lo anterior, con base en la valoración hecha por las personas diputadas participantes, se considera que estos dos procesos son los más representativos e importantes dentro del proceso legislativo abordado, es decir, la aprobación de la ley que implicaba una reforma al marco regulatorio nacional en el ámbito de las telecomunicaciones.

Tras identificar los actores y el grado de participación de cada uno en el proceso de cambio del sector de telecomunicaciones, el nuevo institucionalismo económico permitió caracterizar cada uno de los actores institucionales, desde esta perspectiva, para explicar por qué se estableció la política pública de la forma actual.

En seguida, en la tabla 9 se exponen los principales elementos que permiten la operacionalización del problema de investigación.

TABLA 9 MATRIZ METODOLÓGICA

Preguntas	Objetivos específicos	Categorías de análisis	Subcategorías de análisis	Fuentes
¿Cómo influyeron los actores, incluyendo grupos de interés, organizaciones de la sociedad civil y legisladores, en el proceso de formulación de la Ley en un contexto político marcado por la beligerancia y agitación?	Identificar el papel de los actores en la arena política de la Asamblea Legislativa durante el proceso de formulación de la ley.	Participación política de los actores.	Número de propuestas presentadas: de texto sustitutivo, de revisión de votación, etcétera. Tipo de propuestas presentadas: de texto sustitutivo, de revisión de votación, etcétera. Cantidad de modificaciones realizadas al texto del proyecto.	ACTA N.º 183 DE 23-04-2007. Dictámenes de Comisión Especial para el conocimiento del proyecto de Ley General de Telecomunicaciones, Expediente N°16398.

<p>¿Cuáles estrategias, alianzas y relaciones de poder se establecieron entre los actores para promover sus intereses en el proceso legislativo?</p>	<p>Analizar las estrategias, las alianzas y las relaciones de poder entre los actores.</p>	<p>Planteamientos estratégicos. Métodos de los grupos de presión. Relaciones de fuerza.</p>	<p>Posicionamiento de los actores. Objetivos e intereses de los actores. Líneas de acción manifiestas. Alianzas con otros actores (institucionales y/o externos)</p>	<p>ACTA N.º 183 DE 23-04-2007. Dictámenes de Comisión Especial para el conocimiento del proyecto de Ley General de Telecomunicaciones, Expediente N°16398. Mapeo de actores.</p>
<p>¿En qué medida la ideología política de los actores influyó en la toma de decisiones y en la orientación de la reforma?</p>	<p>Evaluar la influencia de la ideología política en las decisiones tomadas por los actores y su efecto en la dirección de la reforma.</p>	<p>Influencia de la ideología política en las decisiones. Efecto en la orientación del proceso.</p>	<p>Posicionamiento de los actores. Argumentación del voto y de las propuestas hechas.</p>	<p>ACTA N.º 183 DE 23-04-2007. Dictámenes de Comisión Especial para el conocimiento del proyecto de Ley General de Telecomunicaciones, Expediente N°16398. Estudio N56. Costa Rica. Encuesta a diputados costarricenses 2006-2010 (Universidad de Salamanca, 2006). Ley N°8642 Ley General de Telecomunicaciones.</p>

Fuente: elaboración propia con base en marco metodológico.

En este caso, se parte de la pregunta: ¿Cómo influyeron los actores, incluyendo grupos de interés, organizaciones de la sociedad civil y legisladores, en el proceso de formulación de la Ley en un contexto político marcado por la beligerancia y agitación? Es importante subrayar que interesa no solo identificar a los actores (individuales y colectivos) involucrados en este proceso, si no,

principalmente, conocer sus líneas de acción, planteamientos estratégicos, posicionamiento ideológico y objetivos, con el propósito de valorar la incidencia de su participación e ideología en la orientación general de la ley aprobada, durante el periodo de estudio.

En concordancia, los objetivos específicos de investigación atienden tres ámbitos primordiales para la comprensión de la acción política en la arena parlamentaria: tipo de participación política, relaciones de fuerza y posicionamiento ideológico. Estos aspectos responden a distintos niveles de complejidad en términos analíticos, ya que se parte de una caracterización de los roles asumidos durante el proceso legislativo hasta el análisis de la fundamentación ideológica expresada en su participación y la valoración de su incidencia en un caso bien delimitado que, en relación con el contexto, puede interpretarse como un proceso más amplio de reforma jurídica en el ámbito de las telecomunicaciones en el país.

En esa línea, un elemento importante en términos del abordaje de las relaciones de fuerza es el estudio de las estrategias ejecutadas y las alianzas construidas con otros actores (externos y/o institucionales), por ejemplo, con los grupos de presión; ya que esto permite comprender las dinámicas de interacción que configuran los márgenes de acción de los actores presentes en la arena legislativa y determinan el alcance de la normativa o de las políticas públicas generadas.

Por otra parte, cabe señalar que el abordaje se basa en la revisión documental, es decir, en el análisis de documentos oficiales que registran las intervenciones de los actores y la evolución del proceso en la Asamblea

Legislativa. Derivado de lo anterior, se establecen como fuentes básicas de información para el desarrollo de la tesis, los siguientes documentos: Expediente N°16398, ACTA N.º 183 DE 23-04-2007 y la Ley N°8642 Ley General de Telecomunicaciones. Asimismo, la Encuesta a diputados costarricenses 2006-2010, realizada por la Universidad de Salamanca, en 2006, es una fuente importante, ya que proporciona información relevante para ahondar en las cuestiones ideológicas inherentes a los procesos de cambio o reforma en los marcos normativos.

Todos estos materiales se interpretan a la luz de los postulados del nuevo institucionalismo y se analizan en el contexto de tendencias históricas, económicas, sociales y políticas, en este caso, centradas en la reforma del marco regulatorio de una de las áreas económicas estratégicas en el país, las telecomunicaciones. De esta forma, se vinculan los principales componentes de la estrategia metodológica, en procura de garantizar la coherencia del abordaje en términos de las técnicas utilizadas para el análisis y el alcance de la investigación.

Capítulo III Descripción y contextualización del sector de telecomunicaciones de Costa Rica (1963 – 2006)

3.1 Modalidades y experiencias de aperturas en el mundo

En este apartado se revisará las diversas modalidades y las experiencias de apertura a nivel mundial, la mayoría de los países aceptó la idea de que el servicio de telecomunicaciones era un monopolio natural que se podía proporcionar a un costo más bajo con un solo prestador. Esta idea fue adoptada por muchos países, haciendo que los servicios de telecomunicaciones fueran definidos como servicio público prestado por el Estado, lo que provocó que los países en vías de desarrollo nacionalizaran los servicios de telecomunicaciones en los años 60 (Wallsten, 2001).

No fue hasta finales de la década de 1980 que los países comenzaron a reformar sus sectores de telecomunicaciones, en respuesta a tres factores interrelacionados, a saber; los cambios en la tecnología hicieron menos sostenible el argumento de que las telecomunicaciones son un monopolio natural, el pésimo desempeño de los proveedores de telecomunicaciones y la presión del Banco Mundial y otras organizaciones internacionales, de reducir el tamaño del Estado, de cara a ciertas deficiencias estructurales de las economías, en especial las de carácter fiscal (Wallsten, 2001).

A raíz de esto, entre los años 70 y 80 del siglo XX, se dio en los Estados Unidos una gran cantidad de innovaciones en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) que cambiaron los modelos de negocios de las telecomunicaciones. Según Calzada y Costas (2013), la llegada de servicios

como la telefonía inalámbrica y las reducciones importantes de costos en los despliegues de redes, permitieron la aparición de numerosos operadores, que empezaron a intervenir a escala mediana. Por estos cambios, los argumentos tecnológicos y económicos, a favor de la existencia de un monopolio natural, como forma de prestación de los servicios de telecomunicaciones, debilitaron la justificación de monopolios en estos servicios.

En consecuencia, tal como lo indica el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (2009), en adelante PNDT, los nuevos desarrollos tecnológicos en los servicios de telecomunicaciones en Estados Unidos y los cambios económicos de la época, impulsaron la ruptura de AT&T una de las principales compañías en el sector, así como la liberalización del mercado y la inversión de empresas norteamericanas en Europa. Esto, a su vez, provocó que la comunidad europea se preocupara por la evolución de su industria de telecomunicaciones que consideraban como mala, principalmente por la pérdida de competitividad con respecto a Estados Unidos y Japón (PNDT, 2009).

De este modo, los problemas en la competitividad fueron atribuidos a la segmentación de los mercados, específicamente en el caso de telecomunicaciones, por existir monopolios públicos nacionales. Por ello, en 1987 nos indica Calzada y Costas (2013, p. 7) que el “Consejo Europeo, instó a trece países a crear antes de 1991 una red paneuropea de telefonía móvil GSM”.

Como resultado, Calzada, Costas (2013, p. 7) indica que “en 1988, se liberalizó en Europa el mercado de terminales de telecomunicaciones, y en 1990 el de los servicios de valor agregado”. No obstante, fue a finales de 1989 cuando acordaron liberalizar los servicios de telecomunicaciones, aunque los servicios

de telefonía, télex, y red continuaron bajo el régimen de monopolio. Finalmente, con el fin de que entraran nuevos operadores de servicios y contenidos, la Directiva Marco Oferta de Red Abierta de 1990, estableció la armonización de las condiciones de acceso y uso abierto de las redes, medidas que constituyeron la primera ola liberalizadora europea (Calzada y Costas, 2013).

Entonces, en 1993 a raíz de los resultados no satisfactorios de liberalizar el mercado de telecomunicaciones, el Consejo Europeo decidió liberalizar completamente la telefonía local el 10 de enero de 1998. Con este acuerdo se puso en marcha lo que podríamos llamar la segunda ola liberalizadora de las telecomunicaciones europeas, según Calzada y Costas (2013, p. 10).

En 2013, Calzada y Costas indicaron que:

Específicamente en España, en 1992 se había modificado la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT) para permitir liberar los equipos terminales, los servicios de valor agregado; por lo que se elevó hasta el 25% la participación extranjera en los operadores de servicios finales y transporte de señales. Esto produjo que, a finales de 1992, empresas norteamericanas como US West, Bell South, AT&T, Sprint, Pacific Telesis, y varias empresas europeas como British Telecom, Global One, Cable and Wireless y la francesa France Telecom se instalaron en España, a la espera de oportunidades. (pag.10)

Por otra parte, tal como lo indica Moguillansky (1998), los procesos de apertura de los mercados de telecomunicaciones en América Latina tuvieron

como constante, un proceso de privatización de las empresas estatales de telecomunicaciones posterior a la apertura, la cual se da diez años después de la venta de las empresas públicas.

En el caso de Chile, país pionero en América Latina en los procesos de privatización de las empresas estatales en telecomunicaciones, el desarrollo de este sector como lo indica Moguillansky (1998, p. 99), “tiene como un hito importante el año 1982, fecha en que se establece la nueva legislación, reformándose el sistema de propiedad, la organización industrial y la regulación tarifaria”. Continúa Moguillansky (1998, p. 99) que el sector estaba compuesto de tres empresas estatales, cada una en diferente mercado: el servicio de telefonía local, a cargo de la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC), el servicio de larga distancia nacional e internacional, operados por ENTEL, y la empresa de télex y telegramas, a cargo de Correos y Telégrafos.

En Chile se presentó el traslado de las empresas a manos privadas, que tiene como contexto el programa de privatizaciones del período 1985 -1989, posterior a la crisis de la deuda de 1982, así como la apuesta del gobierno de reactivar el sector exportador (Moguillansky, 1998).

Continúa Moguillansky (1998, p. 7) que era necesario para superar la fuerte restricción externa imperante en ese entonces, y por otro, conseguir recursos fiscales adicionales, para mantener el equilibrio macroeconómico. Con respecto a la privatización de las empresas de telecomunicaciones, señaló que había la necesidad de modernizar el sector elevando el nivel de eficiencia y productividad, necesario para que el sector exportador tuviera un mejor crecimiento.

En consecuencia, según Moguillansky (1998), la Ley 18 168/1982, establecida en 1982, inició la reforma del sector de telecomunicaciones en Chile.

De acuerdo con Moguillansky (1998, p. 11), esta legislación establece la incorporación de los inversionistas privados, a través de un régimen de concesiones en los sectores de (telefonía básica, de larga distancia nacional e internacional, telefonía móvil y televisión por cable).

Continúa diciendo Moguillansky (1998) que no se pusieron obstáculos a la entrada en el mercado, ni restricciones sobre el uso de tecnología y se estableció la obligación de interconexión entre las empresas para asegurar la competencia y, no se dispuso ninguna limitación en cuanto a la propiedad o la participación de inversionistas extranjeros en 1994, para permitir la introducción de la competencia mediante la Ley No.19 302, conocida como la Ley 3-A”.

Este esquema de apertura de los mercados de telecomunicaciones se replica en el resto de América Latina, donde se inicia con un proceso de privatización a raíz de la necesidad de recursos fiscales para el Estado y, luego de un periodo de aproximadamente 10 años, se inician los procesos de apertura de los mercados de telecomunicaciones (Moguillansky, 1998).

En resumen, las aperturas de los mercados de telecomunicaciones se han dado alrededor del mundo principalmente en los servicios móviles y de Internet. Las razones de la liberalización de los mercados han sido diversas a través del tiempo.

En el caso de los Estados Unidos, se debió a los desarrollos tecnológicos que permitieron que estos servicios no se siguieran prestando en condiciones de monopolio, por ende, permitió que nuevas empresas ingresaran al mercado de

telecomunicaciones. Mientras que, en la Unión Europea, como se ha indicado en líneas anteriores, se debió a un efecto de pérdida de competitividad de los países miembros con respecto a Estados Unidos y Japón, que se le atribuyó al monopolio de los mercados, principalmente el de telecomunicaciones (Calzada y Costas, 2013)

En tanto, en la mayoría de los países de América Latina, la motivación fue la necesidad de ingresos fiscales, por este motivo inician con la venta de las empresas estatales, y años después con el proceso de apertura (Wallsten, 2001).

Los procesos de apertura de estos mercados se han dado en diferentes tiempos, como se puede apreciar seguidamente en la tabla 10, en donde se exponen los países que abrieron los mercados de telecomunicaciones en América Latina, durante el periodo 2005-2014.

TABLA 10 RESUMEN DE PAÍSES QUE ABRIERON LOS MERCADOS DE TELECOMUNICACIONES EN AMÉRICA LATINA.

Tipo de Servicio	Antes de 1 enero de 1995	1 enero 1995 al 31 diciembre 2004	1 enero 2005 al 31 diciembre 2014
Telefonía móvil	Chile Colombia Ecuador México	El Salvador Guatemala Panamá Perú Brasil	<u>Costa Rica</u>
Telefonía fija	Chile Colombia	Ecuador Guatemala México Perú	<u>Costa Rica</u>
Internet móvil		Chile Colombia Ecuador El Salvador Guatemala México Panamá Brasil	<u>Costa Rica</u>

Internet fijo	Chile Colombia México Perú Brasil	<u>Costa Rica</u>
----------------------	---	-------------------

Fuente: Elaboración propia con base en Telecommunications Management Group TMG. (2015).

La apertura del mercado de telecomunicaciones en el Brasil se dio por medio de una larga y amplia negociación que produjo un nuevo marco legal, redefiniendo el rol del Estado de productor de servicios a regulador. En esa línea, según el autor, se establecieron coaliciones de partidos de izquierda, intelectuales, sindicatos de trabajadores y trabajadores de las empresas en venta organizaron protestas tratando de impedir la realización de la subasta de las empresas (Tavares, 2001, p. 243).

En ese contexto, el poder legislativo tuvo una participación muy activa en la producción del marco legal de las telecomunicaciones, ya que se dieron más de 15 enmiendas aprobadas y alrededor de 30 partes suprimidas, ya que los cambios introducidos por negociación en el Congreso, tanto en la Ley Mínima cuanto en la Ley General, fueron importantes (Tavares, 2001, p. 242).

La estrategia seguida por México para pasar la reforma, fue hacerla parte de una agenda de transformaciones más amplia, lo que se le denominó Pacto por México en el que participaban el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y los partidos políticos, esto generó un frente común que hacía difícil la confrontación directa (Sossa, 2016, p. 94). De acuerdo con Sossa (2016), el respaldo en la votación por los diputados de la primera Cámara de diputados fue de un 92% de los legisladores y en el Senado del 96% (p. 102). Según el autor, el impulso de este proyecto estuvo siempre concentrado en el Poder Ejecutivo Federal, vinculado con las cúpulas partidarias, estructuradas en un principio por el Pacto

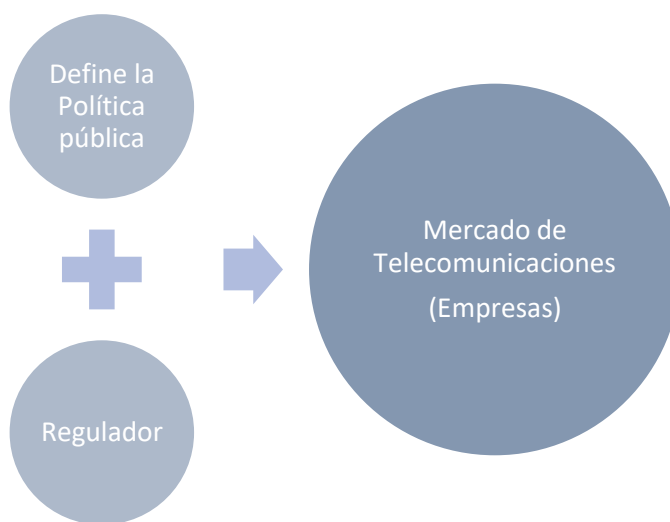
por México y con acercamientos coyunturales con terceros actores de forma individualizada y en diferentes fases del proceso (2016, p. 264).

En el caso de la reforma de Colombia en mayo 2007, el proceso inició con una reunión entre el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, las entidades públicas y el pleno de los gremios del sector, entre ellos: la Asociación Colombiana de Call Center (Asocallcenter), la Asociación Colombiana de Empresas de Internet (Asonet), la Asociación Colombiana de Ingenieros Eléctricos y Mecánicos y Afines (Aciem), la Asociación de la Industria Celular de Colombia (Asocel), la Asociación de Usuarios de Comunicaciones (Asucom), la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones (CCIT), el Centro de Investigación de las Telecomunicaciones (Cintel) y la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y Actividades Complementarias e Inherentes (Andesco), con el fin de generar consensos. Según Guerra de la Espriella y Oviedo (2011), la dificultad que se preveía era por el poder de negociación que tenían varias de las empresas y que se produjeran cambios en la propuesta y se incluyeran otros temas (p. 36).

Luego de ser aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes donde se le incluyeron otros temas como competencia, protección de los usuarios, intervención estatal, infraestructura y el acceso y uso tecnologías, pasó al Senado, donde lideraron una estrategia de foros de socialización con el sector de tecnologías de la información y las comunicaciones (Guerra de la Espriella y Oviedo, 2011, p. 37).

Aunque las aperturas de los mercados de telecomunicaciones se dieron por diferentes razones y en diferentes épocas, las estructuras básicas se han mantenido a nivel mundial y están compuestas por los mismos elementos: un órgano definidor de la política pública, un regulador y los operadores del sector de telecomunicaciones. Las variaciones que se presentan están relacionadas con las funciones que desempeñan los organismos estatales, tanto del definidor de política pública como del regulador; tal como se muestra en la figura 2.

Figura 2 Entidades del sector de telecomunicaciones



Fuente: Elaboración propia con base en Bustillo (2011).

Específicamente, los que definen la política pública son ministerios gubernamentales, esto depende de cada país, y a qué ministerio le dan la facultad de definir las políticas públicas del sector de telecomunicaciones; además, un regulador que debe atender las funciones encomendadas en su constitución (Bustillo, 2011).

Los nuevos esquemas de reguladores de telecomunicaciones y de radiodifusión plantean un nuevo escenario que busca evitar posibles restricciones al desarrollo de las Tecnologías de Información y de las comunicaciones, en contra de las estructuras institucionales desactualizadas. Los modelos de organización institucional regulatoria están adecuados a un entorno en convergencia tecnológica, que le permite afrontar los retos de la regulación de mercados convergentes (Bustillo, 2011).

Cabe decir que Bustillo (2011) indica lo siguiente:

Entre las funciones de los reguladores de los tres mercados considerados (voz, datos y audiovisual) se distinguen las siguientes:

- Promoción y defensa de la competencia
- Numeración, nombres y direcciones
- Disponibilidad y continuidad de servicios
- Régimen de licencias
- Espectro
 - Asignación
 - Administración
 - Control
- Neutralidad de la red
- Régimen de interconexión
- Acceso a la infraestructura pasiva
- Regulación tarifaria
- Regulación de contenido
- Acceso/Servicio universal

- Reducción de brechas
- Fomento de banda ancha
- Protección del usuario
 - Asimetría de información
 - Calidad de servicio
 - Spam
 - Protección de datos
 - Privacidad (pag.104).

La forma en que se establezca la política pública y cómo se traten los temas de tarifas y de servicio universal, son los que permiten o no un desarrollo del sector de telecomunicaciones dando acceso a los ciudadanos a estos servicios.

Por esta razón, se describen de manera conceptual los esquemas tarifarios, de acceso y servicio universal, adoptados por los países que abrieron el mercado de telecomunicaciones.

3.2 Esquemas tarifarios

Los esquemas tarifarios de los servicios de telecomunicaciones en condiciones de monopolio de los operadores estatales se establecían con base en los costos de operación conocido como la tasa de retorno y en algunos casos los esquemas de empresa eficiente (Rivera, 2004).

Sin embargo, luego de la privatización de las empresas públicas de telecomunicaciones, los esquemas de tasa de retorno no resolvían el desafío de

considerar el riesgo que corría la empresa y no daba incentivos para que la empresa redujera los costos, por lo que se estableció un nuevo modelo tarifario llamado “precio tope”, en el que las tarifas enfrentan un techo máximo que se ajusta en el tiempo en función de la evolución de un índice de precios (Rivera, 2004).

Los diferentes tipos de fijación tarifaria son aplicados en algunos casos a los operadores dominantes, operador existente, operadores con poder significativo del mercado, mercados mayoristas, sin competencia sustancial, servicios residenciales y a nuevos mercados. Estos esquemas de fijación tarifaria se aplicaron solo al prestador de servicios dominante en el mercado, los demás prestadores de los servicios de telecomunicaciones fijan el precio, es decir, quedan a la libre (Bustillo, 2011).

Los métodos de fijación de tarifas son utilizados siempre que se dé alguna de las condiciones indicadas en el párrafo anterior. En el tope de precios, el regulador fija un precio máximo a los servicios de telecomunicaciones, con la finalidad de que no abuse de su posición en el mercado, o con la capacidad de definir el precio a su conveniencia. La aprobación de tarifas que consiste en que el regulador fija un precio, que puede ser un rango tarifario para los servicios de telecomunicaciones. El control de tarifas es el mecanismo por el cual una autoridad reguladora impone tarifas para determinados servicios en un determinado mercado y luego realiza la notificación; es decir, el operador y proveedor de servicios de telecomunicaciones establece una tarifa y notifica al órgano regulador (Bustillo, 2011).

3.3 Acceso y servicio universal

En los procesos de liberalización de los mercados de telecomunicaciones, los países latinoamericanos determinaron que debería de establecerse un mecanismo en las políticas públicas. Este debería permitir que las personas que habitaban en las zonas no rentables tuvieran acceso a los servicios de telecomunicaciones; así como también las que estaban en zonas rentables, pero que por un problema de ingresos no tuvieran las posibilidades de contar con los servicios de telecomunicaciones (Bustillo, 2011).

Por esta razón, se estableció el acceso y servicio universal, así como la provisión de servicios a todos los sectores de la población, independientemente del nivel de ingresos y con una garantía de un nivel mínimo de calidad (Bustillo, 2011), más adelante Bustillo (2011, p. 154) menciona la “Misión de lograr que todos los habitantes sean incorporados, sin discriminación alguna a la sociedad de la información y el conocimiento”.

Los países latinoamericanos han establecido diferentes formas de fomentar la universalidad de los servicios de telecomunicaciones.

Tal como lo indican Hank, Intven, McCarthy y Tétrault (2000, p. 14), a saber:

Reformas basadas en el mercado, privatización, competencia y fijación de precios basados en los costos, no sirven para expandir el servicio en las zonas no rentables.

Imposición de obligaciones, estas se aplican en las licencias o mediante otras medidas regulatorias; estas consisten en imponer la carga de financiación de la universalidad a operadores

específicos, lo que puede provocar posibles efectos anticompetitivos.

Subvenciones cruzadas, promueve la ineficiencia, deprime la demanda de los servicios de costo más elevado, y cierra la entrada de nuevos competidores en los mercados subvencionados.

Tarifas por déficit de acceso, no permite calcular fácilmente los costos de acceso, es difícil de aplicar y administrar de manera transparente, y resulta difícil calcular los beneficios del proveedor de la obligación de servicio universal; además, puede provocar tarifas de acceso excesivas para los competidores.

Fondos para la universalidad. Tienen cierta complejidad administrativa y gastos de transacción para el establecimiento del fondo, hay posibilidades de una a nivel de los órganos de gobierno.

De esta cita se puede afirmar que los fondos para la universalidad poseen más ventajas que los otros mecanismos de financiación del servicio universal. Estas ventajas se dan porque son administrados independientemente de los operadores de telecomunicaciones, hay una financiación transparente, no tiene efectos en el mercado al no favorecer a ningún operador, la financiación está orientada a destinatarios específicos y se realiza por medio de licitaciones abiertas para la ejecución de proyectos de servicio universal (Intven y Tétrault, 2000).

Existen diferentes mecanismos de financiación para estos fondos, en los que se pueden enumerar los siguientes:

1. La financiación directa, esta es con cargo al presupuesto del país.
2. Contribución de los operadores de telecomunicaciones, con base en una proporción de los ingresos provenientes de servicios específicos.
3. Producto de la privatización, subastas del espectro radioeléctrico y/o pago por licencias o concesiones.
4. Gravamen al abonado, cobro por el servicio o por la línea de acceso.
5. Fondos procedentes de organismos de desarrollo internacional (Intven y Tétrault, 2000, p. 24).

De acuerdo con la información anterior, la forma más usada de financiamiento del fondo es la dos: es decir, por medio de la contribución de los operadores de telecomunicaciones. Dentro de esta modalidad hay varias formas, entre las que se encuentran un 1% de los ingresos de los operadores, un 1% de lo facturado por los operadores y un porcentaje de los procesos de subasta del espectro radioeléctrico. En todo caso dentro de los esquemas mundiales pagan solamente un 1% de sus ingresos (Rey, 2008. p. 3).

A continuación, se destacan los antecedentes históricos de la reforma y demás tópicos referentes a esta.

3.4 Desarrollo de telecomunicaciones en Costa Rica

El desarrollo de las telecomunicaciones en Costa Rica ha experimentado una evolución significativa a lo largo del tiempo, desde sus primeros pasos antes de la década de 1920 hasta el inicio del siglo XXI. Inicialmente, los servicios fueron declarados de utilidad pública y operados como monopolio estatal. Sin embargo, a partir de la década de 1990, se impulsaron cambios hacia la apertura

y modernización del sector, con propuestas legislativas y diálogos nacionales que buscaban fortalecer el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y establecer un marco regulatorio para la competencia. Este proceso se aceleró con la negociación del TLC CAFTA-DR y un referéndum en 2007, que permitió la entrada de nuevas empresas al mercado de telecomunicaciones, manteniendo el ICE como operador estatal. Esta transición ha facilitado el desarrollo continuo y la modernización del sector en Costa Rica.

3.4.1 Modelo previo a la apertura

El desarrollo de las telecomunicaciones en Costa Rica data desde antes de 1920. Este se ha venido desarrollando en diferentes ámbitos, entre lo público y lo privado hasta el día de hoy, en el que prevalece un modelo de apertura de mercado. En sus inicios, los servicios de telecomunicaciones se declararon de utilidad pública, situación que ha variado de acuerdo con el desarrollo y los nuevos inventos en el campo de las telecomunicaciones.

Para empezar, es preciso mencionar que mediante el decreto ejecutivo N°34, firmado por el presidente provisional de la República de Costa Rica, Francisco Aguilar Barquero, y luego ratificado como Ley de la República mediante Ley N°39 Declara Monopolio del Estado la Telegrafía y Telefonía Inalámbricas, el 17 de julio de 1920, se declara que la telegrafía y la telefonía inalámbrica son servicios de utilidad pública, que serán monopolios del Estado y que la concesión y derecho para la explotación, solo puede obtenerse por tiempo limitado y mediante contrato; y para su validez necesitará la aprobación del Poder Legislativo. Además, que los permisos concedidos, para las instalaciones

inalámbricas, actualmente establecidas en el país podrán ser revocados en cualquier tiempo, y las plantas respectivas podrán pasar a poder del Estado, previa indemnización correspondiente.

Cuarenta y tres años después, mediante la Ley N°.3226 del 28 de octubre del 1963, se Regula Precio y Condiciones de los Servicios de Telecomunicaciones, la Asamblea Legislativa (1963, p. 1) le asigna el ICE “la obligación de establecer, mejorar, extender y operar los servicios de comunicaciones telefónicas, telegráficas, radiotelefónicas y radiotelegráficas”. También se declara de utilidad pública su actividad, con el fin de facilitar los procesos de expropiación para el cumplimiento de sus actividades, y se autoriza a dicha dependencia, a unificar los servicios de telecomunicaciones mediante acuerdo con los concesionarios actuales.

A partir de la promulgación de esta ley, el modelo que prevaleció en Costa Rica fue el de monopolio estatal con un solo operador del Estado, que brindará los servicios de telecomunicaciones tales como: servicios de telefonía fija, telefonía pública y cualquier otro servicio de telecomunicaciones que se desarrollará en el futuro (Asamblea Legislativa, 1963).

Según lo expuesto por Téramond (1994), en 1990 se inicia el proceso de interconexión de Costa Rica, esto ocurre con el establecimiento del nodo Red Bitnet, que fue una de las primeras redes académicas y de investigación que se estableció a nivel mundial y la región Centroamericana. El autor indica que Costa Rica se interconectó, por medio de dos líneas telefónicas con dos nodos, el CUNYVM, ubicado en City Collage de New York y, el YALEVM, en la Universidad de Yale; lo que permitió la prestación del servicio de Internet, mediante servicios

básicos que incluían mensajes interactivos, correo electrónico, transferencia de datos y compuertas con otros que utilicen un protocolo diferente. Además, hace referencia al hecho sucedido dos años después, que se establece la Red Nacional de Investigación de Costa Rica (CRNet), una red digital con enlaces de fibra óptica para interconectar las instituciones académicas y de investigación más importantes del país. Este avance permitió un amplio acceso a la información y a los recursos computacionales del mundo. Por último, señala que el Internet comercial en Costa Rica inició en julio de 1994, con la empresa subsidiaria del ICE, RACSA, que también ofrecía servicios particulares y las redes de fibra óptica del ICE. Lo que abrió la posibilidad de integrar a bajo costo, a una gran parte de la población con los recursos computacionales del mundo (p. 10).

A pesar de todos estos avances tecnológicos que experimentaba Costa Rica, había una realidad económica que venía de la década de los años 1980, según el (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 1998), se planteó la necesidad de reformar el Estado, luego de la que se llamó la crisis de la deuda, en algunos países latinoamericanos incluido Costa Rica, esto estuvo acompañado de objetivos relacionados con lograr una estabilidad fiscal y mejorar la situación de la balanza de pagos, tema central en la agenda política mundial, que pretendía la reducción del tamaño del Estado y sus niveles de intervención, así como del predominio del mercado.

En el caso específico de Costa Rica se estableció el llamado Programa de Ajuste Estructural (PAE) recomendado por el Banco Mundial. Dentro de los

requisitos estaba que el país iniciara un proceso de venta de activos del Estado (Paliza, 2009).

La resistencia de la sociedad costarricense a las reformas estructurales del Estado fue la razón principal por la que en esos años no se dio en Costa Rica una reforma en los sectores de telecomunicaciones y electricidad; como sí sucedió en otros países de América Latina, tales como: Chile, Perú y Argentina (Paliza, 2009).

La apertura de los mercados de telecomunicaciones en América Latina se dio dentro de un proceso de reestructuración del Estado. En este pasa de un esquema de proveedor de los servicios públicos, a otro en el que estos son provistos por la empresa privada, y el Estado mantiene su rol de regulador (Paliza, 2009).

El 14 de julio de 1998, se anunció el diálogo nacional en los medios de comunicaciones en el marco del foro de concertación nacional, mediante un proceso democrático de participación de los diferentes actores de la ciudadanía costarricense (Matute, 1998).

De acuerdo con los periódicos en esta concertación se estaría analizando, entre otros temas, la apertura del mercado de telecomunicaciones (Matute, 1998).

Luego de varios meses de labor, la Comisión de Telecomunicaciones de Concertación da su informe final y recomendación (Matute, 1998), que consistió en cuatro partes: el fortalecimiento del ICE, la promulgación de una Ley General de Telecomunicaciones, la creación de un ente regulador de las

telecomunicaciones y el establecimiento de una gradualidad y condicionalidad para la apertura del sector (Foro, 1998).

Los argumentos dados se centraron en que el país debía procurar que todas las personas costarricenses tuvieran inicialmente acceso, al menos, a los servicios básicos que provee el sector, y que esta aspiración no podía ser alcanzada en el corto período de un gobierno (Foro, 1998)

Así, según se señala en el informe, tal reto debía ser asumido por el país como una política de Estado, enmarcada en un plan de largo plazo. También buscaba asegurar el acceso en su totalidad a las telecomunicaciones y corregir los desequilibrios que existían al respecto, los cuales debían ser objetivos fundamentales de la acción nacional, pero para ello se debía contar con el aporte del sector privado (Foro, 1998).

Según consta en la página web de la (Asamblea Legislativa, s.f.) el 25 de setiembre de 1996, el Poder Ejecutivo presenta ante el Poder Legislativo, una propuesta de proyecto de ley que pretendía la reestructuración del mercado de telecomunicaciones. Este documento se tramitó mediante el proyecto de Ley N°12.694, Ley General de Telecomunicaciones, con la que se pretendía la apertura del mercado de telecomunicaciones para que otras empresas diferentes al operador estatal brindaran a la ciudadanía costarricense servicios de telecomunicaciones. Para este mismo año, se presentó a la corriente legislativa un proyecto llamado Ley General de Electricidad, que se tramitó mediante el número 12.693, y otro proyecto denominado Ley de Modernización del Instituto Costarricense de Electricidad, que se tramitó bajo el expediente 12.695.

A raíz de estas dos propuestas, la Asamblea Legislativa conformó una comisión especial mediante el expediente N°13.873, que unificó los proyectos N°12.693, Ley General de Electricidad; el expediente N°12.694, Ley General de Telecomunicaciones y el N°12.695, Ley de Modernización del Instituto Costarricense de Electricidad, también conocido como “Combo ICE” (Menjívar, 2012).

Respecto de este último, precisa decir que fue votado en la Asamblea Legislativa en su primer debate el 20 de marzo del 2000 (Sala Constitucional, 2000). La votación en primer debate generó airadas protestas populares; se incorporaron sectores comunales, sindicales, estudiantiles, ecologistas y demás con el lema “ICE sí, combo no” (Menjívar, 2012).

Como consecuencia de las manifestaciones populares y del voto de la Sala Constitucional, que indicó la existencia de una serie de vicios de inconstitucionalidad, el 24 de octubre de ese año, la Comisión de Consultas de Constitucionalidad del Congreso acordó recomendar al plenario archivar el “Combo”. Dicha comisión ratificó que los vicios de inconstitucionalidad señalados por la Sala Constitucional, respecto al trámite del proyecto, eran insalvables, por lo que la Asamblea Legislativa no debía continuar con el trámite de estas reformas que pretendían reestructurar los mercados de telecomunicaciones y de electricidad (Menjívar, 2012).

Después de los eventos del “Combo”, Costa Rica atravesó por un periodo en el cual no se continuaron las conversaciones sobre la privatización de instituciones públicas, principalmente porque el Gobierno alegaba no tener las suficientes condiciones políticas para lograrlo (Solís, 2002).

3.4.2 Hitos de la apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica

A partir del 2003, se iniciaron los procesos de negociación del TLC CAFTA-DR, momento en que se incluyó la apertura del mercado de telecomunicaciones, aduciendo que este sector constituye una de las expresiones más genuinas del fenómeno de la globalización, fundamentalmente por dos razones: la primera, por ser una actividad marcada, por el cambio más o menos permanente debido a sus continuas transformaciones tecnológicas. La segunda, bajo del concepto de los avances tecnológicos que ya no justificaban los paradigmas según los cuales se consolidaron los monopolios públicos y privados (PNDT, 2009).

Las razones que llevaron a Costa Rica a un proceso de apertura de los mercados de telecomunicaciones fueron muy diferentes a las de los países de la región, dado que estos realizaron procesos para privatizar, con el fin de obtener recursos para solventar el déficit fiscal (Paliza, 2009). Las motivaciones de Costa Rica se dieron por la necesidad de que nuestro país pudiera competir a nivel internacional en la atracción de inversiones de alta tecnología, por lo que se requería altas inversiones en redes de telecomunicaciones fijas y móviles, muy diferente a las motivaciones de los países latinoamericanos que era por razones fiscales.

En 2006 Costa Rica tenía una desventaja comparativa con los países vecinos y sus competidores en la atracción de inversiones de los servicios de telecomunicaciones móviles y fijas, tal como se ha mostrado en la tabla 1 y tabla

2 del Capítulo I, situación que de no corregirse la posibilidad de atraer inversión extranjera directa y de alta tecnología se vería reducida (ITU,2015).

Un primer aspecto por señalar es que los países latinoamericanos iniciaron el proceso de privatización a partir de la década de los 90, mientras que Costa Rica comenzó el proceso a partir del 2008, cuando se aprobó y publicó la ley 8642 (TMG, 2015).

Otra de las diferencias se relaciona con el proceso de apertura del mercado de telecomunicaciones de Costa Rica, ya que no se dio primero la privatización del operador estatal, como en el resto de los países latinoamericanos, los cuales hicieron dicha apertura después de 10 años de haber privatizado el operador estatal.

En Costa Rica, además, el modelo implementado en el año 1963, mediante la ley 3226, dejó de ser relevante con los años, y con el cambio de modelo de desarrollo de Costa Rica de apertura comercial, para atender las nuevas exigencias del país, debía de aumentar y mejorar los servicios de telecomunicaciones conforme a las nuevas necesidades de los usuarios (ciudadanos, empresas e instituciones).

Como se ha mostrado en la tabla 1, la necesidad de la apertura del mercado de telecomunicaciones de Costa Rica surge del rezago con respecto a los demás países competidores, ya que no disponía de un marco institucional suficiente, para enfrentar los nuevos retos y atender las nuevas necesidades de competitividad y de atracción de inversiones. Esto sucedía porque los usuarios (ciudadanos, empresas e instituciones), debían poder conectarse con el mundo para desarrollar de manera más eficiente sus actividades.

El esquema planteado por Costa Rica en ese momento no fue de privatización, sino de apertura del mercado, en el que se permitiría el ingreso de empresas privadas que compitieran con el proveedor estatal (Dictamen, 2007). Un esquema similar ya había sido implementado en Costa Rica, pero en el mercado financiero, que dio la posibilidad de que bancos privados ingresaran al mercado financiero y los bancos estatales continuaran prestando sus servicios en un ambiente de competencia. Como resultado de la experiencia de la apertura del mercado financiero en Costa Rica, se utilizó un esquema similar para el mercado de las telecomunicaciones (Poder Ejecutivo, 2007).

A pesar de la experiencia de apertura del sector financiero, una parte de la población del país no compartía este esquema y fue en el marco del CAFTA-DR que se puso la condición, solo a Costa Rica, de la apertura de los mercados de telecomunicaciones. (TLC, 2004), ya que los demás países tenían los mercados de telecomunicaciones abiertos, por lo que, en el tratado mencionado, en el capítulo 13, se adicionó un anexo 13, en el que establecían las condiciones en las que Costa Rica realizaría la apertura del mercado costarricense. Dicho proceso de apertura produjo una gran oposición, por tal razón, el país tuvo que ratificarla por medio de un referéndum que se celebró el 7 de octubre de 2007 (TSE, 2007).

Cabe reiterar que la decisión del pueblo costarricense se polarizó, situación que se reflejó en los resultados de la votación del referéndum. En este se dio que 805.658 costarricenses eligieron el SÍ, con un porcentaje de 51,22% y 756.814 costarricenses eligieron el NO, con un porcentaje de 48,12%, de un

total de 1.572.684 votos emitidos, con un abstencionismo 1.081.943 costarricenses quienes representan un porcentaje del 40,8 % (TSE, 2007).

Dado lo anterior se permitió el ingreso de nuevas empresas al mercado de telecomunicaciones, se creó un órgano regulador, y no se vendió el ICE, empresa estatal de telecomunicaciones. El ente regulador fue creado con el objetivo primario de generar las condiciones para el desarrollo de mercados de competencia en cada uno de los servicios (Expediente, 2006).

A finales del año 2018 esta apertura permitió el ingreso de 152 operadores y proveedores de este servicio, es decir, nuevas empresas en el mercado de telecomunicaciones.

Por último, cabe agregar que el modelo de apertura costarricense se da sin pasar por la privatización del operador estatal, razón por la que, dentro de la legislación vigente antes de la apertura, se mantiene y solo se adiciona la Ley General de Telecomunicaciones y la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones, las que se analizan a continuación.

3.4.3 Tratado de Libre Comercio

El Tratado de Libre Comercio estableció en el capítulo trece las condiciones de trato sobre los servicios de telecomunicaciones que se comprometían los firmantes a cumplir, pero en el caso específico de Costa Rica se establecieron condiciones exclusivas, establecidas en el anexo 13 (TLC, 2004).

El anexo 13 establece los compromisos específicos de Costa Rica en materia de telecomunicaciones. En este se reconoce la política social costarricense y su decisión de asegurar la apertura de telecomunicaciones, acorde con la Constitución Política y en beneficio del usuario, asimismo se consideran los principios de gradualidad, selectividad y regulación; y los objetivos sociales de universalidad y solidaridad en el suministro de servicios de telecomunicaciones (TLC, 2004).

Dentro de los compromisos relevantes asumidos por Costa Rica en TLC (2004) se destacan la modernización del operador estatal, para dotarlo de un marco jurídico apropiado a las nuevas condiciones.

Los compromisos de selectividad y gradualidad de la apertura del mercado para el suministro de servicios directamente a los clientes, instaura primero los servicios de redes privadas y los de Internet, y un año después los inalámbricos móviles (TLC, 2004).

El TLC (2004) establece los principios reguladores como el servicio universal, en este se le permite a Costa Rica definir el tipo de obligaciones de servicio universal que considere más apropiado, y establece que estas obligaciones no se consideraran anticompetitivas per se.

La forma en que quedo redactada esta disposición en el tratado le proporcionó a Costa Rica la libertad de establecer el esquema de servicio universal y de solidaridad que considerara más apropiado, de acuerdo con su cultura política. Esto permitió que, en el proceso de formulación, las personas diputadas pudieran hacer ajustes para viabilizar la propuesta de transformación del sector de telecomunicaciones.

Las condiciones regulatorias contenidas en el TSE (2007) para Costa Rica, son muy similares a las establecidas en los procesos de apertura a nivel mundial, a saber: su independencia, transparencia, asignación de recursos escasos, interconexión, acceso y uso de redes; suministro de servicios de información, competencia y neutralidad tecnológica.

Es importante destacar que en el anexo 13, no se establece ninguna condición que debería cumplir Costa Rica, con respecto al establecimiento de los precios de los servicios de telecomunicaciones, esto permitió la discrecionalidad a la Asamblea Legislativa, en el proceso de formulación de los criterios de acuerdo con la cultura política de Costa Rica, condición que sí se le aplicó para los demás países firmantes (TLC, 2004).

De acuerdo con lo anterior, se pudieron establecer condiciones tarifarias significativamente diferentes a las de otros países latinoamericanos, en el proceso de formulación de la reforma.

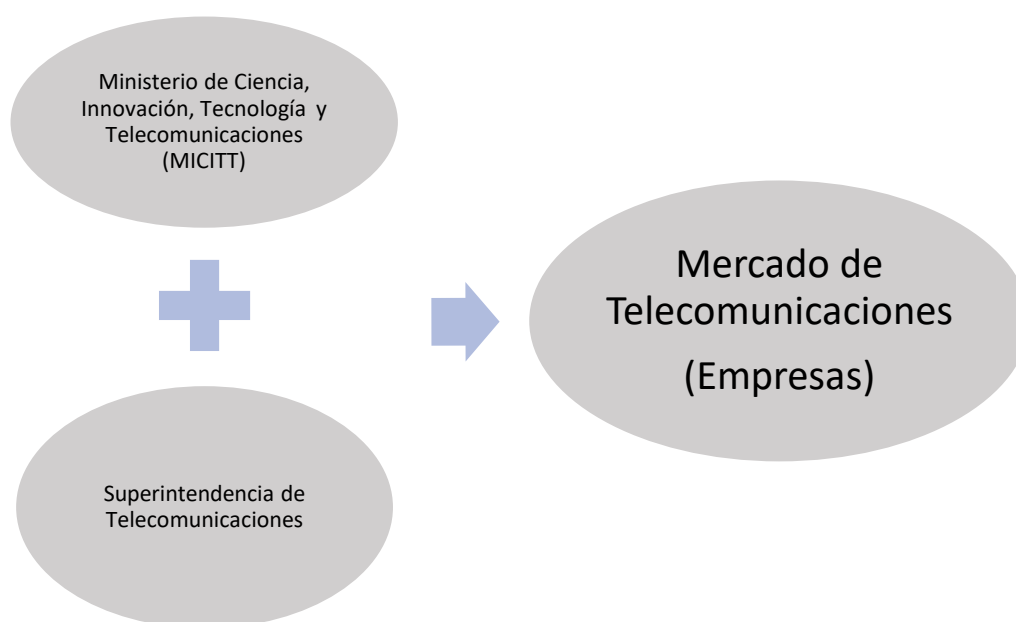
Las condiciones establecidas para Costa Rica en el ámbito de las telecomunicaciones permitían hacer una apertura acorde con su cultura política, dejando al Instituto Costarricense de Electricidad como operador estatal y hacer una apertura gradual, sin salirse de las condiciones establecidas en el tratado.

En Costa Rica en lugar de vender la empresa estatal como el resto de los países de América Latina, se fortalece con nuevos instrumentos legales que le permiten competir con las nuevas empresas nacionales o internacionales que brindan servicios de telecomunicaciones.

Al marco legal costarricense se le adicionan dos nuevas leyes además de las existentes, ambas relacionadas con el proceso de apertura del mercado de

telecomunicación en Costa Rica. Estas modificaron las entidades estatales del sector de telecomunicaciones en Costa Rica, la figura 3 se muestra como quedó conformado.

Figura 3 Entidades del sector de telecomunicaciones en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia, según Ley 8660 Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones. (Asamblea L. , 2008)

La nueva legislación generó un nuevo órgano especializado en telecomunicaciones, denominado Superintendencia de Telecomunicaciones, al que se le dieron las funciones de un regulador moderno convergente.

Tras conocer la evolución del marco institucional en el sector de telecomunicaciones, se continúa con el análisis para determinar la forma en que los diferentes actores políticos, sociales y grupos de interés influyeron en la forma en que se dio ese cambio normativo.

El siguiente capítulo presenta, con base en el marco teórico desarrollado, el análisis de actores y su participación en el proceso de reforma jurídica abordado desde la perspectiva del nuevo institucionalismo con el fin de comprender cómo se dio la formulación de la nueva legislación del sector de telecomunicaciones en Costa Rica.

Capítulo IV Análisis de actores y su participación

Con la identificación de los actores que participaron en el proceso de formulación del proyecto de Ley General de Telecomunicaciones se conoce quién es el actor en su particularidad, su grado de intervención y las motivaciones que lo llevaron a actuar de una determinada forma, esto con base en el mapeo de actores y de los denominados 'jugadores con veto'. De esta manera, en términos generales, se conocen las funciones de estos y sus actuaciones durante el proceso de aprobación de la norma en análisis.

En primer lugar, se definen los actores externos, estos son los que tuvieron algún grado de participación en la Comisión Especial que conoció el proyecto de Ley General de Telecomunicaciones, que se publicó en la Gaceta 208 del 31 de octubre del 2006, los sindicatos, cámaras empresariales e instituciones que fueron consultadas por escrito y llamados a las audiencias. En segundo lugar, los actores institucionales, que corresponden a las personas diputadas, quienes estuvieron en el proceso de discusión y aprobación del proyecto de ley.

Los actores externos que aportaron recomendaciones y criterios en el proceso de aprobación de la ley se muestran en la siguiente tabla:

TABLA 11 ACTORES EXTERNOS QUE APORTARON RECOMENDACIONES Y CRITERIOS PARA EL PROYECTO DE LEY 16398

Estatales	Cámaras Empresariales	Sindicatos
Rodrigo Arias Sánchez. Ministro de la Presidencia	Cámara de Infocomunicaciones y Tecnología.	Asociación Sindical de Empleados Industriales de las Comunicaciones y la Energía. (ASDEICE),
Roberto Dobles Mora. Ministro de Ambiente y Energía.	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP)	Sindicato de Ingenieros del ICE (SIICE)
Marco Vinicio Ruiz Gutiérrez. Ministro de Comercio Exterior		OCOTEL Asociación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de Telecomunicaciones y la Electricidad
Instituto Costarricense de Electricidad		
Consejo Universitario de Universidad de Costa Rica		Sindicato de Profesionales en Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Costa Rica (UNA)		Frente Interno de Trabajadores del ICE
Defensoría de los Habitantes		

Fuente: Elaboración propia con base en el expediente legislativo número 16398.

Las recomendaciones y criterios emitidos por los actores externos se consideran como parte del entorno político en el que se dio la reforma, las personas diputadas pudieron haberlos tomado o no como elementos para formular su argumentación a favor o en contra de una posición determinada, se parte del hecho de que pudieron ser analizados por los actores institucionales de acuerdo con sus roles, sus niveles de poder, sus estrategias de acción, los tipos de relaciones que se dieron entre ellos y según su ideología.

Como es el caso del Movimiento Libertario, echa mano a argumentos similares a los dados por la Cámara de Infocomunicaciones y Tecnología, sobre que el porcentaje de la contribución para el fondo de acceso y servicio universal en Costa Rica debería ser no más de un 1 % de los ingresos brutos de los operadores y proveedores de los servicios de telecomunicaciones, similar a lo establecido en las legislaciones en América Latina (Expediente, 2006, p. 1176).

Esto probablemente se explica al analizar el grado de confianza que tienen los diputados del periodo 2006-2010 a las organizaciones empresariales como lo indica la siguiente tabla.

TABLA 12 GRADO DE CONFIANZA DE LOS DIPUTADOS A LAS ORGANIZACIONES DE EMPRESARIOS

	Partidos políticos					
	TOTAL	PUSC	PLN	PAC	ML	Otros partidos
Organizaciones de empresarios						
Mucho	8,8	--	12,0	5,9	16,7	--
Bastante	50,9	40,0	52,0	47,1	66,7	50,0
Poco	38,6	60,0	32,0	47,1	16,7	50,0
Ninguno	1,8	--	4,0	--	--	--
(N)	(57)	(5)	(25)	(17)	(6)	(4)

Fuente: (Alcántara, 2006-2010, p. 7)

La tabla muestra que entre bastante y mucha los diputados tienen un 59.7 % de confianza en las organizaciones empresariales, lo que posiblemente los diputados consideraron algunas de las recomendaciones dadas por las organizaciones empresariales.

Es importante resaltar que la percepción de todos los representantes de los partidos políticos es que tienen bastante confianza en este tipo de organizaciones, más de un 40% de todos los diputados, sobresaliendo el

movimiento libertario con un 66.7% de sus diputados tienen posiblemente bastante confianza, esto estaría acorde con su ideología política de derecha.

Los diputados de Acción Ciudadana, probablemente toman los argumentos presentados por los sindicatos del ICE, que plantearon en las audiencias en la comisión que analiza el expediente N°16398, de que la contribución que hacia el Instituto Costarricense de Electricidad al acceso y servicio universal en ese momento era de un 9% de ingresos brutos en los servicios de telecomunicaciones y por ende la contribución parafiscal para FONATEL sobre los ingresos brutos de las empresas de telecomunicaciones debería de ser de un 9% de los ingresos brutos de todos los operadores de telecomunicaciones (Expediente, 2006, p. 763).

Es posible que se tenga una explicación de este accionar, al analizar la percepción de grado de confianza que tienen los diputados de Acción Ciudadana periodo 2006-2010 a los sindicatos como lo indica la siguiente tabla.

TABLA 13 GRADO DE CONFIANZA DE LOS DIPUTADOS A LOS SINDICATOS

	TOTAL	Partidos políticos				Otros partidos
		PUSC	PLN	PAC	ML	
Los sindicatos						
Mucho	3,5	--	4,0	5,9	--	--
Bastante	21,1	--	4,0	47,1	--	75,0
Poco	57,9	80,0	64,0	47,1	66,7	25,0
Ninguno	17,5	20,0	28,0	--	33,3	--
(N)	(57)	(5)	(25)	(17)	(6)	(4)

Fuente: (Alcántara, 2006-2010, p. 7)

La tabla muestra que los diputados tienen un 57.9 de promedio ponderado de poca confianza en los sindicatos, lo que significa que las recomendaciones dadas por sindicatos probablemente no sean muy valoradas, excepto por los

diputados representantes del Partido Acción Ciudadana, que entre mucha y bastante sumas 53% de los diputados tienen entre mucho y bastante confianza en los sindicatos, siendo más de la mitad de sus representantes.

En relación con las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, los diputados de Acción Ciudadana probablemente hayan tomado las propuestas realizadas por el Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica y de la Universidad Nacional, que son las planteadas en años anteriores en el proyecto presentado por el Consejo Universitario, que se tramitó mediante el expediente 15083, que establecía que el regulador debe de fijar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones (Expediente, 2006, p. 2518).

Esto posiblemente se explique con los datos de la tabla 7 que está en líneas anteriores, donde se aprecia que el 82,3% de los diputados del Partido Acción Ciudadana están a favor del control de los precios por parte del Estado.

El análisis de los actores institucionales se realizó considerando los diputados por agrupación partidaria como actores institucionales, dado que estos representaban sus partidos políticos en la Asamblea Legislativa, esto porque cada uno de estos partidos tiene una ideología a la cual responden, por lo que fue necesario conocer las ideologías de los partidos políticos involucrados en el proceso de aprobación de esta propuesta, como lo indica la siguiente tabla de sobre la razón de pertenencia de los diputados a un determinado partido político.

TABLA 14 FACTOR IMPORTANTE EN SU DECISIÓN DE PERTENECER A UN PARTIDO POLÍTICO

	Partidos políticos					
	TOTAL	PUSC	PLN	PAC	ML	Otros partidos
Atracción por la ideología o filosofía del partido						
Mucha (5)	87,5	80,0	80,0	94,1	100,0	100,0
(4)	8,9	20,0	16,0	--	--	--
(3)	1,8	--	--	5,9	--	--
(2)	1,8	--	4,0	--	--	--
Ninguna (1)	--	--	--	--	--	--
(N)	(56)	(5)	(25)	(17)	(6)	(3)

Fuente: (Alcántara, 2006-2010, p. 17)

La tabla anterior muestra que la ideología o filosofía del partido es posible que tenga mucha importancia en la decisión de pertenecer a una determinada agrupación política, en la respuesta de mucha importancia dio un 87.5 como promedio ponderado de todos los diputados consultados, quedando en evidencia que los diputados muy posiblemente le dan importancia a la ideología política en el momento de afiliarse a un determinado partido.

Dentro del análisis se consideran las posiciones ideológicas de cada partido político, respecto a la propuesta, hecha por el Poder Ejecutivo y cómo esa ideología es posible que este reflejada en los planteamientos hechos en el proceso de formulación en la comisión especial que conoció y dictaminó el expediente 16398, "Ley General de Telecomunicaciones, expediente N°16525.

Se parte del supuesto que el comportamiento de los integrantes de la comisión está ligado directamente, a los principios ideológicos de los partidos políticos que representan y que sus actuaciones, principalmente, están dentro del marco de cada una de sus fracciones.

Las diputadas y diputados en el periodo 2006-2010, aunque estén en la Asamblea Legislativa representando un determinado partido político que tiene

una ideología establecida en sus estatutos, se percibe que su pensamiento ideológico varía con respecto a sus propias ideas políticas como se indicó la tabla 4.

La tabla muestra como los diputados a pesar de ser representantes de un determinado partido, tienen variaciones ideológicas hacia la izquierda o hacia la derecha, tal es el caso de Liberación Nacional que de acuerdo con sus estatutos se considera un partido de centro, tomando los datos de la encuesta de Alcántara (2006-2010), hay un 28% de los diputados que su pensamiento es más de izquierda y un 24% sus ideas políticas son de derecha; fenómeno similar presenta Acción Ciudadana donde un 17,7% sus ideas son de derecha.

Además, es importante analizar cómo perciben los diputados y colocan entre izquierda y derecha a los demás partidos representados en la asamblea, lo muestra la tabla 3.

Estos datos permiten ubicar a los partidos políticos de acuerdo con la percepción de sus compañeros, los partidos que son más percibidos de derecha son el Libertario con un 9,32, Liberación con 8,29, el Social Cristiano con un 7,27, el Unión Nacional con un 6,4 de centro derecha y de centro izquierda Acción Ciudadana con 4 y el Frente Amplia con un 1,98 de izquierda.

Esto probablemente explique porque un determinado actor institucional actuó de una determinada forma dentro del proceso de discusión de la reforma en análisis.

Por otra parte, se logra determinar cuáles son los objetivos que persiguen por medio de sus acciones y participaciones dentro del proceso de aprobación

de la ley general de telecomunicaciones, esto porque el comportamiento de los actores está delimitado por su condición como actor de veto o no.

El enfoque que plantea el institucionalismo económico de cómo las leyes, las normas y prácticas sociales afectan las decisiones económicas, dentro de este enfoque los actores de veto son aquellos grupos que tienen la capacidad de bloquear o impedir la adopción de las políticas públicas (Tsebelis, 1995).

Los actores de veto tienen un papel fundamental en la determinación de las políticas públicas, ya que pueden obstaculizar o bloquear las medidas que consideren necesarias para mejorar su condición económica (Tsebelis G. , 1995).

Además, establecen alianzas, estrategias, niveles de jerarquización de poder o influencia, de cada uno de éstos, en el proceso de aprobación del proyecto en análisis (Tsebelis G. , 1995).

Se conformó un bloque de 38 diputados, este número de legisladores resulta importante porque primero es el número mínimo necesario para que sesione el Plenario Legislativo de la Asamblea Legislativa, segundo, porque si hubieran 19+1 diputados en contra de la reforma y estos decidieran no ir al plenario no habría sesión, 38 diputados es la cantidad de votos necesaria para poder darle trámite rápido a los proyectos de ley.

Por esta razón cada una de las personas diputadas representadas en la coalición de los 38 son actores de veto, porque son los que se requieren para llevar a cabo un cambio de política como lo establece Tsebelis (1995, p. 303).

Se toman como actores institucionales las fracciones de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa del periodo 2006 al 2010,

cada partido político constituirá un actor unitario siempre y cuando actúe con homogeneidad interna respecto a los valores e intereses que defiende como lo describe Subirats (2008, p. 49).

Dada esta condición es necesario tener una idea de los niveles de cohesión de cada uno de los partidos políticos presentados en la coalición, la cohesión se refiere a la diferencia de posiciones dentro de un partido antes de que se lleve a cabo la discusión como lo indica Tsebelis (1995, p. 316).

Para tener una idea de los posibles grados de cohesión de estos partidos políticos, se utilizan los datos del Estudio de Elites Parlamentarias, de la Universidad de Salamanca (Alcantara, 2006-2010).

Los datos de la tabla 4 de autopercepción, donde se consultan a los diputados como se colocarían de izquierda a derecha de acuerdo a sus ideas políticas, muestran que el partido de la coalición con más cohesión es la Unidad Social Cristiana, porque el 100% de los diputados se colocan entre valores de 5-6, seguidamente el Movimiento Libertario esta entre 7-8 el 50%, un 33.3% entre 5-6 y un 16.7% no sabe, en el caso de Liberación Nacional es el de menor cohesión porque tiene un 28% entre 3-4, un 48% entre 5-6, un 16% entre 7-8 y por ultimo un 8% entre 9-10, los demás partidos de la coalición como el Unión Nacional y Restauración Nacional son unitarios.

La auto percepción ideológica era más heterogénea en Liberación Nacional que en otros partidos, esta heterogeneidad en la auto percepción posiblemente puede ser un indicativo de mayor facilidad de conflicto a lo interno por posturas en proyectos de ley determinados, aunque viniera de su propia bancada.

La coalición que agrupa los 38 diputados se formó con los partidos políticos de Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana, Movimiento Libertario, Unión Nacional y Restauración Nacional, por lo que cada uno de estos partidos políticos se tomaran como actores individuales constituidos como grupo de individuos en función de las ideas compartidas o el interés común que une a los miembros, de acuerdo con Subirats citando a Olson “Sin un interés común no hay grupo” (Subirats, 2008, p. 50).

El plenario legislativo 2006 – 2010 estaba conformado por diputados de ocho partidos políticos de acuerdo con la siguiente tabla.

TABLA 15 DIPUTADOS ELECTOS PERIODO 2006-2010 POR PARTIDO POLÍTICO

Partido político	Cantidad de diputados
Liberación Nacional	25
Unidad Social Cristiana	5
Acción Ciudadana	17
Movimiento Libertario	6
Restauración Nacional	1
Unión Nacional	1
Frente Amplio	1
Accesibilidad sin Exclusión	1
Total	57

Fuente: Elaboración propia, según actas del Plenario Legislativo

La comisión especial que dictaminó el expediente 16398, estaba conformada por nueve personas diputadas de cuatro partidos políticos distribuidos de la siguiente forma.

TABLA 16 REPRESENTACIÓN POR PARTIDO POLÍTICO. COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REVISIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Partido político	Cantidad de diputados
Liberación Nacional	4
Unidad Social Cristiana	1
Acción Ciudadana	3
Movimiento Libertario	1
Total	9

Fuente: Elaboración propia, según expediente legislativo 16398

La conformación de la comisión se dio proporcionalmente de acuerdo con la cantidad de diputadas y diputados que cada fracción tenía en el plenario, para un total de nueve integrantes, a saber:

- José Luis Valenciano Chaves, presidente. PLN
- Hilda González Ramírez, secretaria. PLN
- Silvia Charpentier Brenes. PLN
- Jorge Méndez Zamora. PLN
- Ronald Solís Bolaños. PAC
- Rafael Madrigal Brenes. PAC
- Elsa Grettel Ortiz Álvarez. PAC
- Lorena Vásquez Badilla. PUSC
- Evita Arguedas Marlouf. PML

Esta comisión especial para la revisión del proyecto de la ley general de telecomunicaciones se conformó por seis diputados del bloque de los treinta y ocho; de esta forma el bloque contaba con la mayoría en la comisión, lo que le permitiría tomar las decisiones de acuerdo con sus intereses.

4.1 Análisis de actores de acuerdo con la función

En este acápite se analiza la función de las personas diputadas por partido político en función de la aprobación del proyecto de ley acotado y consignado en el expediente legislativo N°16398.

De acuerdo con Zurbriggen (2006, p. 75) “los actores poseen atributos personales, recursos físicos (financieros y físicos propiamente dichos) tecnológicos, de información privilegiados, red de contactos estratégicos” por lo que, en esta sección, se analizan los actores con base en sus recursos y las orientaciones de sus acciones.

Uno de los factores importantes para analizar el comportamiento de los actores en este proceso que es producto del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, es conocer cuál es la valoración de los diputados respecto al Tratado, por lo que la siguiente tabla nos indica como valoran los actores institucionales al tratado.

TABLA 17 ¿COMO VALORA UD., EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS PARA AMÉRICA LATINA?

	Partidos políticos					
	TOTAL	PUSC	PLN	PAC	ML	Otros partidos
Muy negativo (1 – 2)	21,1	--	--	58,8	--	50,0
(3 – 4)	12,3	--	--	41,2	--	--
(5 – 6)	12,3	40,0	12,0	--	--	50,0
(7 – 8)	43,9	60,0	68,0	--	83,3	--
Muy positivo (9 – 10)	8,8	--	16,0	--	16,7	--
N. S.	1,8	4,0	--	--	--	--
(N)	(57)	(5)	(25)	(17)	(6)	(4)
Media	5,63	7,0	7,67	2,12	7,83	3,25
(N)	(56)	(5)	(25)	(17)	(5)	(4)

Fuente: (Alcántara, 2006-2010, p. 34)

De la tabla se ve que el promedio ponderado está en 65 de valoraciones superiores a 5 que lo valoran el Tratado de Libre Comercio como positivo, dando una media de 5.63 entre todos los diputados, lo que probablemente se puede inferir que la Asamblea Legislativa mayoritariamente valoraba el tratado como positivo.

4.1.1 Partido Liberación Nacional

La posición ideológica del Partido Liberación Nacional era en defensa de la reforma del marco institucional del sector de las telecomunicaciones, considerándola crucial para el desarrollo del país, dada la desventaja competitiva de Costa Rica frente a otros países de la región (Expediente, 2006).

Aunque en sus inicios este partido político abogaba por la nacionalización de los servicios públicos, su postura había cambiado en esta legislatura, si bien no promovió la venta del ICE, permitió la participación de empresas privadas en servicios antes monopolizados por el Estado. La media de valoración favorable al tratado en la tabla 17, con un promedio de 7.67, respalda esta posición.

La función principal de los diputados de Liberación Nacional era lograr la aprobación del proyecto de ley General de Telecomunicaciones. Dado que era el partido de gobierno en ese momento, tenía la responsabilidad de apoyar el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo y asegurar su aprobación en el Plenario Legislativo. Esto implicaba buscar consensos dentro de la Asamblea Legislativa para alcanzar los treinta y ocho votos necesarios.

Según Ulate (2011, p. 135), citando a la exdiputada Hilda González de la fracción de Liberación Nacional, el CAFTA fue un compromiso adquirido por el

país desde la administración de Abel Pacheco, lo que llevó al PLN a establecer una línea de partido respecto a este tema y trabajar en su estudio.

4.1.2 Partido Movimiento Libertario

La transformación del sector de telecomunicaciones presentada por el Poder Ejecutivo estaba acorde con la ideología de este partido político, salvo algunos temas puntuales, como que el Estado debe ser director y no actor, la propuesta habría estado más acorde con su pensamiento si se hubiera planteado la venta del ICE. Los diputados del Partido Movimiento Libertario apoyaron la propuesta, porque en ese momento era lo que políticamente era posible.

A pesar de esta realidad política, el otro objetivo era lograr la aprobación de mociones orientadas a su pensamiento ideológico, que les permitieran modificar el texto enviado por el Poder Ejecutivo, con artículos afines a su pensamiento político, es decir, favorecer a la empresa privada y procurar más competencia.

El interés de este partido en el proyecto era elevado, principalmente porque el proyecto permitía acercar el sector de telecomunicaciones a su pensamiento ideológico.

4.1.3 Partido Unidad Social Cristiana.

El Partido Unidad Social Cristiana planteó desde 1998, su posición respecto al proceso de apertura del mercado de telecomunicaciones, cuando un gobierno social cristiano decidió iniciar un proceso de concertación para la

búsqueda de consensos, con el propósito de abrir el mercado de telecomunicaciones.

Como lo indica (Ulate, 2011, p. 113), haciendo referencia a la posición del partido Unidad Social Cristiana, que los acuerdos firmados por don Abel Pacheco de apoyo al tratado condujeron a la fracción a apoyar el proyecto de Ley General de telecomunicaciones, formando parte del bloque que generó una fuerte alianza para su aprobación.

Su función era emitir sus votos a favor y hacer propuestas que permitieran la aprobación del proyecto, asimismo, buscaban que la apertura del sector de Telecomunicaciones fuera un éxito, por lo que plantean y apoyan iniciativas que, estaban acordes con su pensamiento social cristiano.

4.1.4 Partido Acción Ciudadana

Dentro del proceso de formulación de la propuesta de transformación del sector de telecomunicaciones el Partido Acción Ciudadana, estaba en contra del proyecto de ley 16398 tal como estaba presentado.

El PAC fue uno de los partidos que apoyó con más fuerza el NO en el proceso de referéndum, y mantenía su posición en contra como lo demuestran los valores de la tabla 17, donde el 100% pensaba que el tratado era negativo o muy negativo, al haber perdido en este proceso y al ser minoría en la asamblea, buscó que el proceso de formulación de la reforma estuviera más acorde con sus lineamientos e ideología política.

Como cita Ulate (2011, p. 145), haciendo referencia a la entrevista al exdiputado Francisco Molina y exjefe de fracción del PAC dentro del periodo

2006-2010, donde indicó que su preocupación era la universalidad de servicios, de que todos los costarricenses sin importar la clase social, escolaridad, ubicación geográfica tuvieran acceso equitativo a las telecomunicaciones

Continúa indicando Ulate (2011, p.145), sobre la entrevista al exdiputado Molina que este indicó que las personas nombradas en la comisión fueron personas *“con conocimiento en el tema, capacidad política y de negociación, para poder argumentar y defender su posición con el fin de mejorar la propuesta”*.

La segunda función fue la de introducir la mayor cantidad de cambios en el proyecto de ley para orientarlo a su ideología política.

4.1.5 Partido Accesibilidad sin Exclusión

Este partido no estaba representado en la comisión que analizó el proyecto de Ley General de Telecomunicación, por lo que su participación dentro del proceso no consta en el expediente, ni tampoco presentó mociones para que fueran discutidas dentro de la comisión.

4.1.6 Partido Frente Amplio

El Frente Amplio apoyó el NO en el referéndum y al estar en minoría en la Asamblea Legislativa, buscó la forma de que el proyecto presentado se modificara dentro del proceso de formulación, por medio de presentar mociones en la comisión especial, aunque no fuera parte de esta.

Esto le permitió contar con apoyo en las mociones que presentó dentro de la comisión especial que analizó el expediente 16398.

Sus mociones pretendían modificar la redacción del articulado del proyecto presentado por el ejecutivo, para que el proyecto se acercará más a su posición ideológica.

4.1.7 Partido Unión Nacional y Restauración Nacional

Estos dos partidos no estaban representados en la comisión especial, ni tampoco tienen una participación dentro del proceso de discusión y no presentaron mociones.

La función específica que tuvieron dentro del proceso fue la de aportar sus votos en el plenario legislativo, para conformar el bloque de los 38 votos necesarios para que pudiera sesionar el Congreso, como se dijo anteriormente son actores de veto porque sin ellos no se podría aprobar la reforma (Tsebelis G. , 1995).

El partido Unión Nacional es percibido por los demás partidos como un partido de centro derecha dado que el promedio ponderado es de 6,4 como esta en la tabla 3.

4.2 Interacción de actores

Como lo hemos visto, el objetivo de los diputados de Liberación Nacional era conseguir la aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones.

Dada esta condición, le correspondió a los diputados oficialistas la búsqueda de los consensos, de esta forma se logró agrupar a treinta y ocho diputados y diputadas quienes fueron necesarios para darle vía rápida a estos

proyectos, por tal motivo se consideran actores predominantes dentro del proceso de discusión y aprobación del proyecto.

Por otra parte, los diputados del Movimiento Libertario también fueron actores predominantes, porque formaron parte del grupo de los treinta y ocho.

Los diputados representantes del Movimiento Libertario buscaban una apertura del sector de telecomunicaciones más liberal, por ese motivo buscaban modificar la propuesta para acercarla a su ideología política, razón por la que presentaron mociones en la comisión.

Igualmente, los diputados del Partido Unidad Socialcristiana también fueron actores de veto predominantes en esta comisión, quienes formaron parte del grupo de los treinta y ocho, que buscaban el éxito en el proceso del sector de telecomunicaciones. Asimismo, plantearon y apoyaron iniciativas que estaban acordes con su pensamiento social cristiano, además porque era un proyecto que esta agrupación inició en el año 1998 desde el proceso de concertación.

El otro partido que forma parte de la comisión especial es el Partido Acción Ciudadana. Estos diputados, no tienen una posición predominante porque están en minoría en el plenario y en la comisión, por lo que no son actores de veto, otros partidos como el PASE y FA estaban en contra de la propuesta, pero juntos no tenían ni siquiera mayoría simple en el plenario.

Estos partidos tenían consciencia de su condición minoritaria, por lo tanto, buscaban modificar el proyecto por medio de mociones, con el fin de acercarlo lo más posible a su ideología política.

En virtud de lo anterior, las diputadas y diputados del PAC se opusieron al proyecto en discusión por razones ideológicas, de manera que buscaban modificar el proyecto conforme a su pensamiento estatista.

Otro punto importante por destacar es la identificación de niveles de poder e influencia por partido político. De la tabla 18 de este apartado, se deduce que en la identificación de los niveles de poder e influencia, los diputados y diputadas de los partidos políticos Partido Liberación Nacional, Partido Unidad Social Cristiana y Partido Movimiento Libertario, que estaban a favor del proyecto de ley, y que tienen una participación activa en el proceso, se clasificaron como diputados a favor y con niveles de alto poder, esto porque eran parte del bloque de los treinta y ocho, y en la comisión eran mayoría al ser seis de nueve, lo que les permitiría ganar cualquier iniciativa en la que estuvieran de acuerdo, y de acuerdo a la definición de Tsebelis (1995) eran actores de veto.

El bloque de los treinta y ocho diputados conformó la mayoría calificada y necesaria para sesionar, lo que les permitió dictar leyes para la creación de instituciones, así como modificar leyes que fueron aprobadas con mayoría calificada, de ahí que se les califique como partidos políticos que conforman el bloque con un nivel de alto poder, porque no necesitaban de los demás partidos para el funcionamiento en el plenario.

Por su parte, los diputados de los partidos políticos Partido Restauración Nacional y el Partido Unión Nacional, si bien es cierto son partidos que están dentro del bloque de los 38, mantuvieron una intervención pasiva dentro del proceso de formulación, esto por no estar dentro de la comisión, además, no presentaron mociones en el proceso de discusión. Se les cataloga con nivel de

poder alto, por estar dentro del bloque de los treinta y ocho y ser actores de veto, no obstante, se les califica de indiferentes en este proceso de formulación.

Los diputados de los partidos políticos Acción Ciudadana, Frente Amplio y Accesibilidad sin Exclusión, estaban en contra del proyecto. Aunque el PAC contaba con diecisiete diputados quienes representaban un 30% de los legisladores, se clasificaban con un poder bajo, pues frente al bloque de los treinta y ocho no tenían posibilidad de pasar una moción al ser 3 de 9, principalmente en la comisión. Los demás partidos son unipersonales y no estaban representados dentro de la comisión, por lo que se les clasifica con nivel de poder bajo y por no ser actores de veto, dado que no son necesarios para el funcionamiento del plenario. Los datos anteriormente expuestos se pueden resumir de forma simplificada como se expone en la tabla 18.

TABLA 18 IDENTIFICACIÓN DE NIVELES DE PODER E INFLUENCIA POR PARTIDO POLÍTICO

Niveles de poder	Interés en el objetivo		
	A favor	Indiferente	En contra
Alto	PLN, PUSC, PML	PRN y PUN	
Medio			
Bajo			PASE, PAC y FA

Fuente: Elaboración propia

En el análisis de la identificación del interés en el objetivo de los actores en el proceso de aprobación de la nueva legislación, tenemos que los representantes de Liberación Nacional, la Unidad Social Cristiana y el Movimiento Libertario tenían un alto interés de aprobar el proyecto, y por supuesto una posición a favor del proyecto, esto considerando sus ideologías

políticas de manera individual, como la establece el nuevo institucionalismo económico.

En el caso de los partidos políticos de Restauración Nacional y Unión Nacional se les considera indiferentes con el objetivo, esto a raíz de que no se logra determinar participación en la discusión del proyecto en análisis en la comisión ni en el plenario legislativo, aunque su posición es a favor de la propuesta por ser parte del grupo de los treinta y ocho, se les considera actores de veto, porque son necesarios para la conformación del quorum en el plenario legislativo, en caso contrario no se podría generar.

Por otro lado, los partidos Acción Ciudadana, Frente Amplio y Accesibilidad sin Exclusión se les clasifica de bajo interés, en que el proyecto fuera aprobado conforme a lo planteado por el Poder Ejecutivo, contrariamente, buscaban que no se aprobara la nueva legislación de la forma planteada. Dado lo anterior, presentaron otro proyecto que sí estaba acorde con el criterio de ellos y su ideología política, texto que fue rechazado en la comisión (ver tabla 19).

TABLA 19 IDENTIFICACIÓN DE INTERÉS EN EL OBJETIVO POR PARTIDO POLÍTICO

Partido político	Interés en el objetivo	Posición
PLN, PUSC, PML	Alto	A favor
PRN y PUN	Indiferente	A Favor
PASE, PAC y FA	Bajo	En contra

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, es vital identificar del grado de interacciones entre los diputados por partido político, lo que Scharpf (1997) llamó modos de interacciones de los actores entre sí, los cuales están condicionados por el

contexto en el que se desenvuelven los actores, tales como: redes, alianzas, y acuerdos; factores que también influyen en sus decisiones, lo que seguidamente se presenta en la tabla 20.

TABLA 20 IDENTIFICACIÓN DEL GRADO DE INTERACCIÓN ENTRE DIPUTADOS POR PARTIDO POLÍTICO

Relaciones sociales	Partido político
Fuerte	PLN, PUSC, PML
Débil	PRN y PUN
Conflicto	PASE, PAC y FA

Fuente: Elaboración propia

La tabla 20 permite determinar los grados de interacción de los actores. Las interacciones fuertes demuestran que hay relaciones de confianza y de colaboración entre los actores, la interacción débil o indiferente predomina en las relaciones de afinidad, pero se pueden dar relaciones antagónicas y las relaciones en conflicto está el predominio de relaciones en contra (Pozo, 2007).

Referente al tema de las interacciones entre los actores se analiza que entre los diputadas y diputados de los partidos de Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana y Movimiento Libertario existió una relación muy fuerte porque eran del bloque de los treinta y ocho, y los unió un objetivo único, el cual era la aprobación de la ley, específicamente en la arena política de la comisión especial que analizó la transformación del sector de telecomunicaciones, del análisis del expediente se logró determinar que presentaron nociones de manera conjunta.

Entre tanto, las relaciones de los diputados de Restauración Nacional y Unión Nacional se pueden clasificar como débiles con respecto a los diputados

del bloque, porque no hay evidencia dentro del expediente, de defensa de posiciones o de mociones conjuntas.

Al analizar las interacciones de los diputados de los partidos Acción Ciudadana, Accesibilidad sin Exclusión, Frente Amplio, y los de los otros partidos, se puede afirmar que es una relación débil por tener posiciones antagónicas con respecto al proyecto.

La interacción entre estos partidos que se oponían al proyecto de ley presentado era débil, aunque específicamente entre Acción Ciudadana y Frente Amplio pues manifestaban una posición similar de cara a la apertura del mercado y de protección del ICE. Además, porque este último partido político, aunque no tenía representación en la comisión, estaba al tanto del curso que llevaba la discusión y presentaba mociones para modificar el texto, las cuales en algunas ocasiones eran apoyadas por las diputadas y los diputados del Partido Acción Ciudadana.

La identificación del tipo de interacciones entre diputados por partido político se puede observar en la siguiente tabla, que se expone a continuación.

TABLA 21 IDENTIFICACIÓN DE REDES EXISTENTES ENTRE DIPUTADOS POR PARTIDO POLÍTICO

Partido político	Tipo de redes	Entre sí	Con otros
PLN, PUSC, PML	Colaboración y coordinación	SI	NO
PRN y PUN	Débiles y puntuales	N/S	SI
PASE, PAC y FA	Indiferentes	SI	NO

Fuente: Elaboración propia

Considerando lo indicado por Zumbringgen (2006, p. 77) que:

Conjugación de la constelación de actores y sus formas de interacción permite analizar la capacidad de determinado sistema de interacción política para hacer frente a ciertos tipos de problemas políticos, habiendo seleccionado un problema objetivo de análisis, corresponde identificar la constelación de actores involucrados en el proceso político de resolución de ese problema.

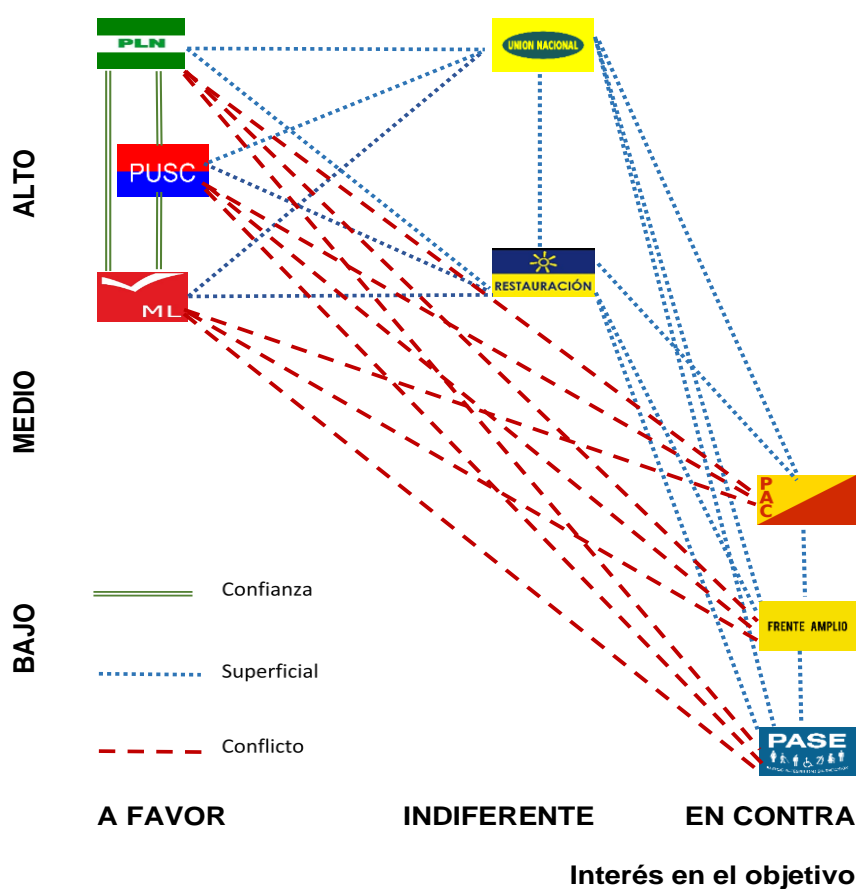
Al analizar las relaciones de tipo de redes, se logró identificar diferentes tipos: entre diputados y diputadas de los partidos Liberación Nacional, de Unidad Social Cristiana y de Movimiento Libertario en la comisión se perfilaban como de coordinación y colaboración, porque se apoyaban en las discusiones dentro de la comisión.

Las relaciones entre los diputados de los partidos Restauración Nacional y Unión Nacional, se catalogan débiles y puntuales, porque estas no se dieron entre los diputados de manera horizontal, sino con la intermediación del Poder Ejecutivo para efectos de negociación, ya que este era el que tenía más influencia para atender sus demandas en las negociaciones.

Por su parte, las relaciones entre los diputados y las diputadas de los partidos Acción Ciudadana, Frente Amplio y Accesibilidad sin Exclusión son identificados como indiferentes, pues no se logró determinar la existencia de relaciones entre ellos, aunque sí existían objetivos similares de cara al proyecto entre los diputados de Acción Ciudadana y Frente Amplio.

Se logra identificar las coincidencias y las divergencias entre las preferencias de los actores y los modos de interacción entre ellos, de esta forma se obtiene una mayor comprensión de los resultados de la reforma y del poder (Zurbriggen, 2006).

FIGURA 4 MAPEO DE ACTORES EN EL MARCO DE LA REFORMA
Niveles de poder



Fuente: Elaboración propia, según (Gutiérrez, 2001)

La construcción de este sociograma nos permite visualizar de manera gráfica, los datos contenidos en las tablas elaboradas anteriormente en el

análisis de los actores, donde se establecieron las relaciones entre los distintos actores y sus características de acuerdo con su condición.

Los partidos Acción Ciudadana, Frente Amplio y Accesibilidad sin Exclusión, estaban en contra de la reforma planteada y su nivel de poder se identifica como bajo, por no ser actores de veto.

Los partidos como Accesibilidad sin Exclusión, Frente Amplio y Acción Ciudadana, se identifican como con bajo interés en el objetivo propuesto, estos lo que buscaban era implementar la mayoría de los cambios, de acuerdo con su ideología política.

Los grados de interacción entre los diputados de Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana y Movimiento Libertario eran fuertes, lo que les permitió mantener un nivel de coordinación en temas que les eran afines, esta dinámica relación que existió durante el proceso no fue obstáculo para presentar mociones por separado de acuerdo con su ideología política.

Los partidos de Restauración Nacional y Unión Nacional presentaron un grado de interacción o relación débil, porque no estaban representados en la comisión y no tenían interés en reformar el proyecto propuesto, razón por la que no presentaron mociones a la comisión.

La interacción entre Acción Ciudadana, Frente Amplio y Partido Accesibilidad sin Exclusión era superficial, esto a pesar de que los tres no son actores de veto y estaban en contra de la reforma, aunque algunas de las mociones presentadas por el Frente Amplio eran apoyadas por Acción Ciudadana por tener afinidad en su ideología política.

Se logró determinar tres tipos de redes dentro del proceso de formulación de la transformación del marco institucional del sector de telecomunicaciones, la primera fue una red colaborativa y de coordinación entre los partidos Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana y Movimiento Libertario.

Una segunda red débil y puntual, entre estos tres partidos anteriormente mencionados y los partidos de Restauración Nacional y Unión Nacional, aunque estaban a favor, por la conformación de la comisión no se logró identificar gran cohesión. La tercera red de los partidos que estaban en contra de la propuesta, que se cataloga como de indiferente, porque a pesar de que estaban en contra no se identificó del análisis del expediente legislativo una relación entre estos.

Como lo indica el nuevo institucionalismo las instituciones establecidas son el resultado de negociaciones que se dan a través de múltiples interacciones entre los actores (Zurbriggen, 2006).

Con todos estos elementos identificados, es decir, los actores, su poder, sus interacciones, sus valores y ideologías se puede analizar y evidenciar la forma en que se dio el proceso de reforma, al respecto se entiende que las políticas públicas o reglas de funcionamiento de la sociedad son dadas por la forma de interacción de los actores.

La forma del comportamiento de los actores y sus relaciones con otros actores se explica por medio del nuevo institucionalismo económico, el cual determina la importancia del poder de veto (Tsebelis G. , 1995) y como patrón de comportamiento de los actores en los procesos de toma de decisiones (Roth, 2014).

A continuación, se analizan los dos temas más relevantes dentro del proceso de aprobación de la nueva reforma, estos son los siguientes: la fijación de las tarifas de telecomunicaciones y la fijación de la contribución parafiscal, lo que permite explicar el comportamiento de los actores durante todo el proceso.

Se analizan estos dos temas por la percepción que tienen los actores institucionales sobre ellos, como se muestra en las tablas 7 y 8 respectivamente, con respecto al control de precios el 64% entre mucho y bastante expresan estar de acuerdo en la intervención del Estado en el control de precios y con grado de importancia a la educación la percepción de los diputados es de un 82.5% entre mucho y bastante, se tomó la educación porque de acuerdo con Dorward (2013) se considera la importancia de los fondos de servicio universal en el proceso de la integración digital de los niños y jóvenes.

Capítulo V Proceso de aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones

En este capítulo se realiza el análisis del proceso de formulación de la ley aprobada, es decir, los actores que intervinieron en el proceso, su participación, su influencia, condición, e ideología política, y cómo estos elementos se conjugaron en el proceso de aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones.

En la descripción conceptual referencial del marco institucional del sector de telecomunicaciones se visualizaron tres elementos importantes: el definidor de política, el regulador y el mercado, elementos presentes en la nueva legislación aprobada en Costa Rica.

Las entidades del sector de telecomunicaciones de Costa Rica quedaron similares a las institucionales establecidas en los países que realizaron procesos de apertura del mercado de telecomunicaciones. En el caso de Costa Rica, el rector que define la política pública que recae en el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, y regulador al que se le llamó Superintendencia de Telecomunicaciones.

En el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo, a la corriente legislativa, denominado Ley General de Telecomunicaciones, se estableció un regulador moderno en convergencia con todos los instrumentos necesarios para realizar la apertura del mercado de telecomunicaciones.

El mecanismo de la fijación tarifaria y la forma de financiamiento del fondo de acceso universal son los temas que los señores diputados consideraban más importante de acuerdo con los datos de las tablas 7 y 8.

En el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo se consideraron que, una vez realizada la apertura, las tarifas serían fijadas por el mercado, y en el caso de que se determinara que no existía competencia, el regulador fijaría las tarifas.

Con respecto al financiamiento del fondo de servicio universal, en la propuesta de proyecto de ley enviada por el Poder Ejecutivo se planteó un rango porcentual de financiamiento de 4% a 6%, similar al que se consideraba que Costa Rica invertía en el acceso universal antes de la apertura, y que según los sindicatos rondaba el 9% de los ingresos brutos del sector de telecomunicaciones.

La redacción final de estos dos instrumentos varió radicalmente durante el proceso de aprobación de la nueva legislación, estos son los que están directamente relacionados con el acceso a los servicios de telecomunicaciones por parte de los ciudadanos.

Por lo anterior, es que este estudio analiza los procesos de aprobación de estos dos instrumentos por ser considerados de importancia por los señores diputados.

Estos dos temas fueron los más importantes dentro de los procesos de transformación de los marcos institucionales en las aperturas de los mercados de telecomunicaciones, y los que han generado mayor discusión y análisis dentro

de los procesos de cambio en las políticas públicas, en los países en los que se han realizado.

La forma en la que se definan las políticas públicas de los esquemas tarifarios y los de financiamiento de los servicios de acceso y servicio universal, permitirán o no un mayor desarrollo de las telecomunicaciones en los procesos de apertura, lo que se verá reflejado en el acceso de los ciudadanos a los servicios de telecomunicaciones.

Por las razones anteriormente mencionadas, seguidamente se analiza cómo se dieron los procesos de aprobación de estos dos puntos tan importantes.

5.1. Análisis de tarifas de los servicios de telecomunicaciones

El proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo el 03 de octubre del 2006 a la Asamblea Legislativa mediante el expediente N°16398, “Ley General de Telecomunicaciones” pretendía incorporar al sistema jurídico costarricense, una normativa que generara más empleo y mejoras tecnológicas mediante la intervención de nuevos participantes, y que a su vez garantizara la competencia, y por ende se incrementaran la cantidad de servicios, lo que produciría una reducción de los precios y una mejora en la calidad. Asimismo, procuraba que las tarifas inicialmente fueran fijadas por el mercado y que cuando no existiera competencia efectiva y el mercado no cumpliera con su cometido, el Estado regularía las tarifas (Poder Ejecutivo, 2007, pág. 21).

En el artículo 51 del proyecto de ley 16398 presentado por el Poder Ejecutivo se establece la forma en la se fijarán las tarifas una vez abierto el mercado, lo que se define a continuación:

ARTÍCULO 51.- Precios y tarifas

Los precios de los servicios de telecomunicaciones disponibles al público serán determinados por los proveedores del servicio, a menos que la Autoridad Reguladora de las Telecomunicaciones, mediante resolución motivada, determine que en un caso concreto no existen las condiciones suficientes para asegurar una competencia efectiva. Solo en estas circunstancias la Autoridad Reguladora de las Telecomunicaciones procederá a fijar la tarifa correspondiente, conforme a la metodología y periodicidad que se defina reglamentariamente.” (Poder Ejecutivo, 2007, p.68).

A raíz de esto, se puede decir que se intenta aplicar la regulación tarifaria únicamente a los segmentos del mercado en los que no hay competencia efectiva (regulación por excepción), mientras que para los servicios que se ofrecen en competencia efectiva habrá libertad de los operadores para fijar sus tarifas (libertad tarifaria) (Rivera, 2004).

Así pues, el proyecto propuesto por el Poder Ejecutivo en el artículo 51, contemplaba que las tarifas inicialmente deberían ser fijadas por el mercado y no por el órgano regulador, de esta forma las tarifas que establecía anteriormente la ARESEP a los servicios de telecomunicaciones brindados por el Instituto Costarricense de Electricidad, serían fijadas por el mercado.

Se partió del hecho de que las nuevas empresas estarían compitiendo en el mercado en un tiempo muy corto, situación que no les permitiría aumentar los

precios por lo que el mercado debería ser el que se encargue de esto, los proponentes consideraron que el despliegue de redes fijas y móviles sería muy rápido, y pronto el mercado contaría con muchas empresas que ofrecieran los servicios de telecomunicaciones; esta fue la misma premisa de los países que abrieron el mercado antes que Costa Rica.

Las señoras y señores diputados, dadas las experiencias en otros países, tenían conocimiento de que la entrada de las empresas al mercado de telecomunicaciones no sería tan rápida como lo planteaba el Poder Ejecutivo, dado que los procesos de autorizaciones, la puesta en marcha de las empresas y el despliegue de las redes fijas y móviles no sería de inmediato como se pretendía.

Dada esta situación, la empresa existente estaría en el mercado por un largo tiempo en condiciones monopólicas, lo que le permitiría subir los precios de los servicios a su conveniencia, ya que el regulador debería hacer un estudio de los mercados, y por medio de una resolución motivada determinaría cuando no existan las condiciones suficientes para asegurar una competencia efectiva, en un caso concreto.

Por esta razón, las diputadas Silvia Charpentier Brenes, Hilda González Ramírez y el diputado José Luis Valenciano Chaves del Partido Liberación Nacional, el 11 de abril del 2007, aunque son del bloque que están a favor del proyecto, presentan a la comisión la moción N°162 para que se modifique el artículo N°51 del proyecto de ley en discusión (Exp. 16398, 2006, p. 5170). En esta plantean lo siguiente:

ARTÍCULO 51.- Precios y tarifas

Las tarifas de los servicios de telecomunicaciones disponibles al público serán establecidas inicialmente por la SUTEL conforme la metodología de topes de precios o cualquier otra que incentive la competencia y la eficiencia en el uso de los recursos, de acuerdo con las bases, procedimientos y periodicidad que se defina reglamentariamente.

Cuando la SUTEL determine, mediante resolución motivada, que existen las condiciones suficientes para asegurar una competencia efectiva, los precios serán determinados por lo proveedores de los servicios de telecomunicaciones.

En caso de que la Superintendencia de telecomunicaciones que las condiciones de competencia efectiva en el mercado dejan de darse deberá intervenir procediendo a fijar las tarifas de acuerdo con lo estipulado en el primer párrafo (Exp.16398, 2006, p. 5170).

De esta manera, la moción consideraba que las tarifas deberían ser fijadas inicialmente por el ente regulador, que sería la SUTEL. Esto conforme a la metodología de precios tope que habían utilizado todos los países latinoamericanos, luego de la venta de las empresas estatales o de cualquier otra que incentivara la competencia.

De acuerdo con esta moción, luego de que la entidad reguladora determinara mediante resolución motivada, que existían las condiciones suficientes para asegurar una competencia efectiva, los precios serían determinados por los proveedores de los servicios de telecomunicaciones.

Además, establecía que, si las condiciones de competencia efectiva en el mercado dejaban de darse, debería intervenir procediendo a fijar las tarifas, de acuerdo con la metodología establecida, por lo que esta moción fue aprobada.

Cuando se puso en discusión la moción N°162 en la comisión, la diputada Silvia Charpentier Brenes, una de las proponentes, de acuerdo con el expediente 16398 (p. 5190) defendió la moción indicando que lo que buscaba es que las tarifas no se dejen a la libre competencia como estaba en la proyecto en discusión, por tal motivo, esta pretendía a que las tarifas fueran establecidas inicialmente por la SUTEL, de manera que no fuera ese cuatrocientos por ciento de aumento en el precio, es decir, no se quería alarmar a la población costarricense, con ello se buscaba brindar mayor confianza a los ciudadanos, asegurándoles que, los precios de los servicios de telecomunicaciones no van a aumentar de manera abrupta cuando se abra el mercado, sino que por el contrario, su incremento se hará en forma progresiva, donde las tarifas establecidas serán, según la metodología dispuesta por la SUTEL, y si se demuestra eficientemente, efectivamente y fehacientemente que hay competencia, estos precios se determinarían por la competencia.

Asimismo, agrega que, si después de ese proceder se determina nuevamente que no hay competencia, la SUTEL mediante esta moción, tendría la posibilidad de intervenir y fijar las tarifas de nuevo, o sea se le estaría dando a la SUTEL, los elementos necesarios, “las garras”, para evitar la competencia desleal, que derive en un abuso a los usuarios costarricenses (Exp.16398, 2006, p. 5191).

Como lo indica el nuevo institucionalismo, aunque las diputadas y diputados proponentes de la moción estaban a favor del proyecto presentado, por su ideología social demócrata, presentaron la moción modificando lo planteado en la propuesta. El comportamiento de cada actor es una respuesta al comportamiento de los otros actores y a la estructura institucional existente (Tsebelis, 1990, p. 92). Los actores cambian sus estrategias o la estructura institucional que transforma sus estrategias en resultados de política (Tsebelis, 1990, p. 96). Por lo tanto, las instituciones son el resultado del juego consciente de los actores y son producto de las preferencias de éstos.

Este tipo de acciones dentro de los procesos de aprobación de políticas públicas son explicados por el nuevo institucionalismo económico por coincidencias ideológicas en la Asamblea Legislativa, y por el juego de los actores, que van ajustando su accionar dependiendo de la respuesta de los otros actores (Tsebelis, 1990), por lo que según Tsebelis (1990), los actores cambian sus estrategias por lo que las instituciones son el resultado de este juego de actores.

El diputado José Ángel Ocampo Bolaños, quien estaba sustituyendo a la diputada Hilda González Ramírez de Liberación Nacional, adicionó que el articulado propuesto en el proyecto de ley establecía que los proveedores de servicios fijarían las tarifas y que con la moción propuesta se eliminaría deliberadamente dicho propósito y las tarifas serían fijadas por la SUTEL conforme a la metodología que esta determine. Además, establecía que, si las condiciones de competencia efectiva dejaran de darse, el regulador intervendría fijando de nuevo los precios, de tal manera que se evite el descontrol de precios

y posibles alzas abruptas por falta de competencia en el mercado de telecomunicaciones (Exp.16398, 2006, p. 5193).

En su argumentación utilizó su posición ideológica social demócrata de centro, aduciendo que debe existir intervención del Estado al inicio de la apertura, pero que cuando existan condiciones de competencia efectivas en el mercado de telecomunicaciones, la SUTEL dejaría de fijar las tarifas para que no sea el mercado el que lo haga (Exp.16398, 2006, p.5193).

Pero si las condiciones del mercado varían, a una condición oligopólica o monopólica, la moción le daría a la SUTEL la potestad de volver a fijar las tarifas, para evitar un alza desmedida, y de esa forma se protegería al usuario (Exp.16398, 2006, p. 5193).

La posición de los diputados de Liberación Nacional, en cuanto a su moción y sus argumentos se explica desde la ideología política porque a pesar de ser diputados oficialistas, prevalece su ideología política de centro, puesto que realizaron cambios que modificaron la orientación que llevaba la propuesta del poder ejecutivo.

Uno de estos cambios fue la forma en que se deberían establecer las tarifas de los servicios de telecomunicaciones al inicio de la apertura, en la propuesta inicial del Poder Ejecutivo estaba que las tarifas de los servicios de telecomunicaciones serían determinados por los proveedores de los servicios y que cuando el regulador determinara que no existen competencia efectiva procedería a fijarlas (Expediente, 2006, p. 68).

Pero los diputados de la fracción de Liberación Nacional en su moción establecieron lo contrario que las tarifas de los servicios de telecomunicaciones

al inicio de la apertura del mercado deberían de fijarlas por el regulador y que cuando este determine que el mercado tiene condiciones de competencia efectiva, las tarifas serán determinadas por los proveedores de servicios de telecomunicaciones.

Las diputadas y diputados del partido Acción Ciudadana estaban en contra del proyecto por un tema de sus principios ideológicos, esto porque siempre han considerado que el Estado debe ser el único proveedor de servicios de telecomunicaciones en Costa Rica. Estos permanecían en contra de que fuera el mercado el que fijara los precios de los servicios, al respecto indicaron lo siguiente sobre la moción.

El diputado Alberto Salom Echeverría (PAC) externó que la redacción del artículo N°51 en el proyecto dejaba los precios “a la libre”, ya que la SUTEL solamente fijaría las tarifas si se determinaba que no había competencia efectiva. Añadió que resultaba predecible, que esta intervención de la SUTEL atentaría en contra del ICE, pues este sería el operador con las condiciones necesarias para intentar mantener precios más o menos asequibles a la población costarricense de escasos recursos, y que podrían considerarse, por lo tanto, como precios que podrían perjudicar la competencia efectiva (Exp.16398, 2006, p. 5192).

Además, el diputado Salom Echeverría mencionó que la moción presentada por las diputadas Charpentier Brenes y González Ramírez para modificar el texto del artículo N°51, establecía que inicialmente habría tarifas fijadas por la SUTEL, con lo que él estaba de acuerdo, pues de este modo habría una mayor intervención en el mercado, dado que en el texto del artículo N°51 el

mercado no contemplaba los criterios de solidaridad social. Expresó que se encontraba en una situación embarazosa porque el texto mejoró, pero aun así no lo satisfacía por su orientación ideológica. (Exp.16398, 2006, p. 5192).

El diputado Salom Echeverría, expuso cuál es su posición ideológica con respecto a las economías de mercado, mediante el planteamiento de que la condición monopólica prevaleciente en ese momento es más solidaria que la situación que se presentaría con un mercado en competencia. Sin embargo, a pesar de su posición ideológica, expresó su complacencia con la moción, al plantear una mayor intervención estatal en el mercado, así quedó clara la influencia determinante de la ideología política en su patrón de comportamiento, dado que esta estaba más orientada a un pensamiento de izquierda que promovía el intervencionismo estatal en el mercado (Exp.16398, 2006, p.5192).

Esta acción demuestra que los diputados de Acción Ciudadana estaban conscientes de su realidad, que no les permitía hacer cambios radicales en el proceso de formulación y que pese a estar en contra de la propuesta, se sumaron a una moción que terminó siendo vencedora respecto a su ideología política, esta fue una forma de ser prácticos en el seguimiento de sus objetivos ideológicos.

Conscientes de que no formaban parte del bloque mayoritario, sino que por el contrario pertenecían al minoritario, utilizaron la moción de las señoras diputadas sobre el artículo N°51 para cambiar la orientación que llevaba hacia su ideología política, pues ellos eran conscientes de que no tenían la cantidad de diputados suficientes para cambiar esa orientación.

De acuerdo con Zurbriggen (2006) aunque en el análisis de actores los partidos políticos que conformaron el bloque del grupo de los treinta y ocho, está a favor de la propuesta, tienen un alto nivel de poder y confianza entre sí, esto no significa que siempre estuvieron de acuerdo, como lo indica Scharpf en su modelo la interacción de actores, puesto que pueden presentarse variaciones de acuerdo con su ideología política, como es el caso del diputado Carlos Manuel Gutiérrez Gómez del Movimiento Libertario, con respecto a la moción N°162.

Específicamente, Carlos Manuel Gutiérrez Gómez según expediente 16398 (2006, p. 5204), haciendo uso de su posición de actor de veto, indicó, que cuando se pretenda la definición de tarifas a priori no pueden contar con los diputados del Movimiento Libertario, porque para ellos lo que define precios, servicio y calidad es la oferta y la demanda, que el Estado es ineficiente en muchos casos, entre ellos en fijar tarifas. Por ejemplo, que las empresas de autobuses muchas de ellas preferirían trabajar en competencia en las mismas líneas o rutas, y no en monopolios como ahora, pero que les quiten el flagelo de ser reguladas por una institución, que cuando tiene la potestad de hacerlo no lo hace, por una gran cantidad de políticas estatales, que algunas veces tiene que ver con que la inflación no aumente y otras veces con acciones perversas, porque hay compadre hablado, porque lo que pretenden es quebrar las empresas que tienen líneas de autobuses no aumentando precios.

Adicionalmente, continuó diciendo el diputado Gutiérrez Gómez que su creencia es que la oferta y la demanda son los factores que definen el precio en el mercado, puso como ejemplo a los taxistas, quienes siempre viven quejándose de los precios porque no son los mejores, y los taxis antes eran Toyota Crown y

Célica vehículos de lujo, pero hoy se encuentran chatarras porque el Estado es ineficiente, y porque en la política de los precios siempre se mete “la mano peluda” de algunos políticos, que lo único que les interesa es mantener la inflación baja aunque sea ficticia para ganarse uno o dos puntos en la popularidad (Expediente16398, 2006, p. 5195).

El diputado Gutiérrez Gómez, conforme a su pensamiento ideológico neoliberal, mantiene la posición de que el Estado debe ser lo más pequeño posible y que no debe intervenir en el mercado. Lo anterior se da porque la ideología política de los actores influye en las decisiones (Roth, 2014).

Al ser el señor diputado un actor de veto e integrante de la fracción del Movimiento Libertario y que perteneció al bloque de los treinta y ocho diputados, y al ser representante de esta fracción en la comisión, se opone a la moción en contra de sus compañeros, con lo que queda claro que su ideología es el patrón determinante de su comportamiento.

En el caso del diputado José Luis Valenciano Chaves (PLN), quien indicó que votaría la moción en contra por varias razones, una de estas fue por el principio de Economía Procesal (Exp.16398, 2006, p. 5193).

Justificó su voto en contra, indicando que de mantenerse la moción los llevaría a un nuevo debate, esto en aras de una economía procesal y que le dé la posibilidad posteriormente de tener la opción de hacer un replanteamiento, en el que los términos y alcances de la moción queden mejor definidos (Exp.16398, 2006, p. 5193). Terminó justificando su voto en contra, aduciendo que las circunstancias de que la SUTEL deba entrar a fijar las tarifas no están claras,

con parámetros que den certeza jurídica y empresarial a los inversionistas tanto para el ICE como para los otros operadores.

El diputado Valenciano Chávez planteó votar en contra de la moción, porque su ideología política social demócrata era tendiente a salvaguardar a los ciudadanos de tarifas altas, esto a pesar de ser diputado del partido de gobierno se dio por sus valores morales y normas sociales. Además, consideró que debía especificarse más el proceso de fijación de tarifas para cerrar portillos, que en el futuro permitieran que las empresas suban los precios en detrimento de los ciudadanos (Exp.16398, 2006, p. 5193). De esta forma, procuró un espacio mayor de discusión de la propuesta, para reformar la moción, en búsqueda de proteger al futuro usuario de los servicios de telecomunicaciones.

Por último, el diputado Alberto Salom Echeverría (PAC) manifestó que votaría a favor de la moción de la diputada Charpentier y compañía, porque introducía algunas modificaciones a la propuesta original que le resultaban notables, aunque la propuesta de la moción se seguía rigiendo por criterios estrictamente de rentabilidad y de competitividad, y dado que los diputados del PAC se encontraban en una situación de desventaja en esta comisión, optaron por aquellas mociones que, por lo menos, les permitieran mejorar y ejercer un control del mercado, aunque fuera mínimo, respecto a lo que el partido del PAC se proponía. Por esa razón anunció que con sus compañeros y compañeras diputadas del PAC votarían favorablemente la moción (Exp.16398, 2006, p. 5199).

Finalmente, luego de discutir la moción y argumentar sus puntos de vista las señoras y señores diputados llegaron a un resultado final, en el que se aprobó con siete votos a favor y dos en contra. Seguidamente se detalla este resultado:

Votos a favor PLN Dip. Charpantier Brenes, Dip. Ocampo Bolaños, Jorge Méndez Zamora, PAC Dip. Grettel Ortiz Álvarez, Dip. Patricia Quirós Quirós, Dip. Solís Bolaños, PUSC Lorena Vásquez; votos en contra PML Dip. Gutiérrez Gómez, PLN Dip. José Luis Valenciano. De manera que se obtienen siete votos a favor y dos en contra.

Esta votación a favor de la moción se explica por qué los actores colectivos representados en la comisión Liberación Nacional, Unidad Social Cristina y Acción Ciudadana tienen una posición ideología similar respecto a la economía regulada por el Estado, como lo muestra la siguiente tabla.

TABLA 22 ¿PODRÍA DECIRME SU ESTÁ UD. MÁS A FAVOR DE UNA ECONOMÍA REGULADA POR EL ESTADO O POR EL MERCADO?

	Partidos políticos					
	TOTAL	PUSC	PLN	PAC	ML	Otros partidos
Estado (1)	1,8	--	--	--	--	--
(2)	22,8	20,0	20,0	5,9	--	50,0
(3)	59,6	80,0	72,0	29,4	16,7	25,0
(4)	12,3	--	8,0	58,8	50,0	25,0
Mercado (5)	3,5	--	--	5,9	33,3	--
(N)	(57)	(5)	(25)	(17)	(6)	(4)
Media	2,93	2,80	2,88	2,65	4,17	2,75
(N)	(57)	(5)	(25)	(17)	(5)	(4)

Fuente: (Alcántara, 2006-2010), p. 24)

La tabla muestra que los partidos que votaron a favor de la moción están posiblemente mayoritariamente de acuerdo con que existiera una economía regulada por parte del Estado en 3 (término medio), el 80% de los diputaos de la

Unidad Social Cristiana, Liberación Nacional un 72%, Acción Ciudadana un de 58%.

El diputado del Movimiento Libertario Carlos Gutiérrez Gómez fue consecuente con su pensamiento político de buscar a toda costa minimizar la intervención del Estado en los mercados, como lo muestra la tabla 22 donde el porcentaje mayor está en 4 (sesgado a la derecha) con un valor de 50% y con un 33% para el valor de 5 (debe ser el mercado).

El diputado Valenciano vota en contra, porque consideró que debería de haber más claridad en la protección para el usuario del servicio de telecomunicaciones, y en la posibilidad del aumento de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, de tal manera que fue consistente con su ideología política.

Para entender el voto negativo de un diputado de Liberación Nacional, se utiliza la autopercepción partidaria que tenían los diputados sobre si mismos, porque los miembros de un partido político pueden tener diferentes posiciones sobre una determinada política como lo indica (Tsebelis, 1995, p. 316) y tomando en cuenta los valores de la tabla 4, se denota que Liberación Nacional es el partido donde sus diputados posiblemente sean más heterogéneos ideológicamente, lo que pudo haber sido que ocurrió con la votación del diputado de Valenciano.

Los tres diputados del PAC. opositores ideológicos de la propuesta del proyecto, votaron a favor de la moción, aduciendo que por presentar desventaja numérica tomaron la decisión de apoyar las mociones que, de acuerdo con su criterio, se acercan más a su ideología política de control de precios por parte

del Estado. Es decir, que como no tenían la posibilidad de hacer ajustes a la propuesta de forma radical, esta moción les permitió hacer un cambio en su dirección ideológica, predominando la razón.

La acción del diputado Valenciano puso en riesgo la moción que estaba alineada con el pensamiento político de su partido, aunque la justificación dada podría ser válida, el costo de perderla era muy alto.

5.1.1 Propuesta de texto sustitutivo Acción Ciudadana

Las diputadas y diputados del partido Acción Ciudadana presentaron la moción N°164, para que se tomara como texto sustitutivo de discusión el proyecto elaborado por la Universidad de Costa Rica, en reemplazo del texto presentado por el Poder Ejecutivo. Este indicaba lo siguiente sobre el tema de tarifas.

Artículo 39. Fijación de precios y tarifas

El ente regulador debe de establecer precios y tarifas que garanticen lo siguiente:

- a) En el caso de los componentes de servicio universal, precios asequibles para la mayor parte de la población.
- b) En el caso de los restantes servicios públicos de telecomunicaciones, precios que internacionalmente resulten competitivos, tomando en cuenta las características propias del mercado de telecomunicaciones costarricenses.

Para lograrlo, el Ente Regulador determinará las metodologías y el modelo de fijación tarifaria que considere más conveniente, de acuerdo, de

acuerdo con el nivel de competencia y las mejores políticas de regulación”.
(Expediente 16398, 2006, p. 5226)

Dicho texto que estaba adjunto a la moción del proyecto de ley, llamado LEY PARA LA REGULACION DE LAS TELECOMUNICACIONES EN COSTA RICA, fue elaborado por una comisión que había nombrado la Universidad de Costa Rica, con una visión diferente de apertura del mercado de telecomunicaciones.

Al mismo tiempo, dentro del texto propuesto como texto sustitutivo, se plantea una redacción diferente al artículo de fijación de tarifas, el abordaje establecía que la dependencia reguladora debería de fijar las tarifas, y así poder asegurar que los componentes de servicio universal serían definidos con precios asequibles a la mayor parte de la población.

Mientras que, en el caso de los restantes servicios de telecomunicaciones, se establecerían precios con resultados competitivos internacionalmente, además, de que se consideran las características propias del mercado de telecomunicaciones costarricenses.

La diputada Patricia Quirós Quirós (PAC), una de las proponentes de la moción, indicó que, bajo el principio de solidaridad, se consideraba la prestación de los servicios de mayor rentabilidad a los segmentos de la población con una mayor capacidad de pago, mediante el cual se deberá financiar la prestación de los servicios de menor rentabilidad a los segmentos de menores ingresos o con menores posibilidades de acceso (Exp.16398, 2006, p. 5239).

Su argumentación como proponente de acuerdo con el expediente 16398 (2006, p. 5239) fue que las telecomunicaciones debían ser servicio público, dado por el Estado y regulado técnicamente en beneficio de los usuarios y del interés nacional, y que, con base en el principio de solidaridad, el ente regulador debía establecer la política de precios y tarifas competitivas que permitieran la recuperación de todos los costos del suministro del servicio, incluida una utilidad razonable. Igualmente, el ente regulador determinará las metodologías y el modelo de fijación de tarifas de acuerdo con el nivel de competencia y las mejores políticas de regulación, para salvaguardar los intereses de los consumidores y evitar las prácticas anticompetitivas.

Continúo argumentando a favor de la moción N°164, basándose en su ideología política, por considerar que el Estado debe prestar los servicios de telecomunicaciones a la ciudadanía, por ser un servicio público y dejar solamente servicios de valor agregado a la competencia. Asimismo, que las tarifas y los precios de los servicios de telecomunicaciones de mayor rentabilidad bajo el principio de solidaridad deberían financiar los servicios de telecomunicaciones a los ciudadanos de menores ingresos; de esta forma demuestra su posición política arraigada en el clientelismo y la exclusión social (Exp.16398, 2006, p. 2242).

La señora diputada Quirós pretendió con base en su ideología, mantener la condición monopólica prevaleciente en ese momento, por medio de las políticas públicas establecidas en la propuesta, de sustituir el texto de la comisión por el de la Universidad de Costa Rica.

En apoyo a lo expuesto anteriormente, la diputada Elsa Grettel Ortiz Álvarez (PAC) indicó que el acceso universal no implica solamente una amplia cobertura a la población, sino también a tarifas asociadas con el nivel de ingreso de esa población. De modo que, independientemente de su condición socioeconómica, todos los habitantes tuvieran acceso al servicio (Exp.16398, 2006, p. 5251).

La diputada Ortiz Álvarez al igual que su compañera de bancada, con una ideología política orientada al estado social de derecho, buscó mantener subsidios tarifarios a los servicios de telecomunicaciones asociados a los niveles de ingreso, situación contraria al modelo de apertura de telecomunicaciones, en el que los servicios se prestan en competencia. De esta forma, buscó influenciar a los diputados y diputadas de la comisión para sustituir el modelo propuesto por el Poder Ejecutivo de apertura, a un modelo tradicional, en el que prevalecían los subsidios por medio de los esquemas tarifarios.

La diputada Lorena Vásquez Badilla (PUSC) no compartía la visión del proyecto presentado por los diputados del PAC porque, en cuanto al fondo y al concepto de las telecomunicaciones, la visión del país era muy distinta a la iniciativa de la Universidad de Costa Rica, que además no era una nueva propuesta, porque ya había sido conocida dentro de la comisión mixta que había analizado el expediente 15083 dentro de esta Asamblea Legislativa, durante la legislación pasada y que se había archivado mediante el expediente 12111 (Exp. 16398, 2006, p. 5340).

Esta propuesta parte de la premisa de que los servicios de telecomunicaciones deben estar dentro del Estado. Esta era una visión contraria

a la que propone el proyecto en discusión y contrapuesta a las mociones aprobadas durante las sesiones pasadas que, sin duda, venían a moldear y a subsanar posibles fallas del texto original, pero siempre encaminadas bajo el concepto de las telecomunicaciones enmarcadas en un mercado abierto y competitivo (Exp.16398, 2006, p. 5341).

La diputada Vásquez Badilla, en concordancia con su filosofía política social cristiana, y como parte del bloque que apoyó la apertura del mercado de las telecomunicaciones, buscó que Costa Rica contara con un mercado competitivo, donde las tarifas fueran fijadas por este y que los usuarios dispusieran de una variedad importante de proveedores de servicios. Además, indicó que el texto que presentaron los diputadas y diputados del PAC fue un texto analizado anteriormente por la Asamblea Legislativa y archivado, por lo que no compartió la pretensión de la moción en análisis (Exp.16398, 2006, p. 5341).

Los diputados rechazaron la moción con dos votos a favor y seis votos en contra, así quedó en evidencia que la red de actores del grupo de los treinta y ocho votaron en bloque, en concordancia con el acuerdo realizado.

5.1.2 Propuesta de revisión de la votación

El diputado Gutiérrez Gómez (ML) hizo uso del recurso que le daba el Reglamento de la Asamblea Legislativa, presentó revisión de votación respecto a la moción N°162, la cual versa textual “Para que se revise la votación recaída sobre la moción adjunta, lo anterior de conformidad con el artículo 155 de Reglamento de la Asamblea Legislativa” (Exp.16398, 2006, p.5304).

La justificación de la moción presentó se debió a la disconformidad con la redacción del segundo y tercer párrafo de la moción N°162, que de acuerdo con el expediente 16398 (2006, p. 5304) indica lo siguiente:

Cuando la SUTEL determine mediante resolución motivada que existan las condiciones suficientes para asegurar una competencia efectiva, los precios serán determinados por los proveedores de los servicios de telecomunicaciones

En caso de que la Superintendencia de telecomunicaciones determine que las condiciones de competencia efectiva en el mercado dejan de darse deberá de intervenir procedimientos al fijar la tarifa de acuerdo con lo estipulado.” Expediente 16398 (2006, p. 5305)

Su preocupación versó, sobre el artículo que indicaba que la SUTEL, para determinar que exista competencia efectiva y dejar de fijar tarifas, debía formular una resolución motivada, pero no así cuando la SUTEL determinara que no existan condiciones de competencia. La moción no decía que debería haber una resolución motivada para fijar las tarifas, que de acuerdo con el criterio de él sí debería establecerse (Exp.16398, 2006, pág. 5305).

Aunque indicó no tener ningún problema con que en principio se llevara cierta normativa, sin embargo, le preocupaba que se exigiera desregular precios, cuando en realidad debería ser, al contrario; es decir, que para desregular los precios no se deba exigir resolución normativa, y para regular sí.

El diputado Gutiérrez Gómez actuó de acuerdo con su ideología neoliberal, pues pretendía ponerle trabas al ente regulador para cuando le

correspondiera intervenir el mercado, de tal forma que se viera obligado a realizar una resolución motivada que justificara su accionar.

En defensa de la moción 162 aprobada, la diputada Vásquez indicó que quedaba claro que no era por el fondo, sino por la forma, por lo que efectivamente, la moción es muy importante, porque si bien dejaba claro el principio de competencia efectiva, también introducía un nuevo elemento, que es la fijación de tarifas, de acuerdo a la metodología de topes de precio, que sin duda, vendría a garantizar en esta materia que los consumidores tenemos un seguro de vida, que es una de las claves fundamentales de la apertura: regulación de precios y en su caso el tema de solidaridad y del universidad, por lo que invitó al diputado Gutiérrez Gómez a firmar de manera conjunta una moción para corregir ese punto, porque cuando la competencia efectiva deja de funcionar, tiene que entrar otra posición a efectos de regular un mercado, porque no todo es el libre mercado (Exp.16398, 2006, p. 5306).

En la participación de la diputada Vásquez Badilla explicó claramente la razón de ser de la moción N°162, basada en su ideología política, porque según sus palabras, se garantiza un seguro de vida por medio de la regulación de precios y solidaridad (Exp.16398, 2006). Hizo referencia a que, si en algún momento los mercados de telecomunicaciones en Costa Rica dejaran de estar en competencia, el regulador tendría la posibilidad de volver a fijar las tarifas.

El presidente de la comisión especial José Luis Valenciano Chaves sostuvo su postura e indicó que votó la moción en contra, no por estar en desacuerdo con el fondo, porque es prudente que en los inicios haya ese control de precios, y que ante una situación de que no exista competencia en los

mercados de telecomunicaciones, también el regulador intervenga fijando precios. De igual modo, la revisión la interpuso básicamente, porque no quedaba garantizado que todas las resoluciones fueran suficientemente razonadas, aunque la Ley General de la Administración Pública así lo indica. (Exp. 16398, 2006, p. 5306).

La diputada Hilda González Ramírez (PLN), en defensa de la moción en discusión, indicó que el primer párrafo de la moción es el que menciona que las tarifas fueran establecidas inicialmente por la SUTEL. Esto presenta concordancia con el párrafo segundo, que dice que la SUTEL lo determinará mediante resolución motivada, esto deja a la SUTEL con mayor capacidad resolutoria en términos técnicos (Exp.16398, 2006, p. 5307).

La moción se rechazó con siete en contra y dos votos a favor, el del diputado proponente y el del presidente de la comisión que, de manera reiterada, había indicado que la moción debía revisarse, esta era una oportunidad para revisar la moción N°162. Lo importante de esta votación es que dos diputados de pensamiento ideológico social y de visión de mundo diferentes, coincidieron en una votación por diferentes razones. Este fenómeno es explicado, por el modelo de Scharpf (1997), en la parte de modelos de interacción, en los que los actores actúan en medio de un marco institucional, y particularmente en este caso con un acuerdo entre partidos políticos de mantenerse como un grupo homogéneo, de tal forma que los actores son influenciados por el entorno de la política.

La forma en que votó el diputado representante de Liberación Nacional, posiblemente se pueda explicar por la auto percepción ideológica que tenía de

este partido político de sí mismo, que de acuerdo con la encuesta de Alcántara (2006-2010) era el más heterogéneo, esta condición podría propiciar una mayor facilidad de conflicto a lo interno por posturas en proyectos de ley.

5.1.3 Segundo Texto sustitutivo artículo “Precios y tarifas”

Haciendo uso de la facultad reglamentaria los diputados del bloque de los treinta y ocho, presentaron a la Comisión Especial, mediante moción 189 (Exp.16398, 2006, p. 5593), un segundo texto que sustituiría al texto que estaba en discusión. Este mecanismo fue el que utilizó el partido Acción Ciudadana en las anteriores discusiones, es decir, propuso un texto sustitutivo haciendo uso de la propuesta que había presentado la Universidad de Costa Rica, y que fue rechazada por los diputados del bloque.

En el texto sustitutivo, se modifica el artículo 51 “Precios y Tarifas”, y pasa a ser el artículo 54, en el que se cambia el tercer párrafo, en este se incorpora lo indicado por el diputado Carlos Manuel Gutiérrez Gómez (ML), “Resolución motivada”, tal como está en la actualidad:

ARTÍCULO 54.- Precios y tarifas. Las tarifas de los servicios de telecomunicaciones disponibles al público serán establecidas inicialmente por la SUTEL, conforme a la metodología de topes de precio o cualquier otra que incentive la competencia y la eficiencia en el uso de los recursos, de acuerdo con las bases, los procedimientos y la periodicidad que se defina reglamentariamente.

Cuando la SUTEL determine, mediante resolución motivada, que existen las condiciones suficientes para asegurar una competencia efectiva, los precios serán determinados por los proveedores de los servicios de telecomunicaciones.

En caso de que la SUTEL determine, mediante resolución motivada, que las condiciones de competencia efectiva en el mercado dejan de darse, deberá intervenir procediendo a fijar la tarifa, de acuerdo con lo estipulado en el primer párrafo de este artículo.” (Exp.16398, 2006, pág. 5623)

La presentación de un texto sustitutivo por parte del bloque de los treinta y ocho, les permitió hacer los ajustes que consideraran convenientes, sin la necesidad de estar presentando mociones para cada uno de los temas. De esta forma queda claro que la comunicación entre ellos es fluida, y se da extra-comisión, donde el diputado Carlos Manuel Gutiérrez uso su poder como actor de veto y logra que en el texto sustitutivo se le incluya lo que estaba planteando.

De esta forma, el diputado representante del Movimiento Libertario cumple con su cometido de mantener una posición de acuerdo con su posición ideológica, lo que deja en evidencia los niveles de confianza entre la red de los actores del bloque y el poder de veto que este poseía.

De acuerdo con lo anterior, se visualiza la importancia de pertenecer al grupo de los 38 como actor de veto, esto brinda ventajas, que los otros actores no tienen y una mayor probabilidad de conseguir sus objetivos.

5.1.4 Dictámenes

Los dictámenes son los informes que hacen los diputados integrantes de una comisión al plenario legislativo sobre un determinado proyecto presentado a la corriente legislativa. Se pueden haber dictámenes de mayoría o de minoría, afirmativos o negativos. De acuerdo con el reglamento, el plenario legislativo primero se conoce el dictamen de mayoría, si este no se aprueba, se continúa conociendo los demás dictámenes.

Los diputados de la Comisión presentaron un dictamen afirmativo de mayoría, un dictamen afirmativo de minoría y un dictamen negativo.

El dictamen afirmativo de mayoría fue suscrito por los diputados José Luis Valenciano Chávez, Hilda González Ramírez, Silvia Charpentier Brenes y Jorge Luis Méndez Zamora de Partido Liberación Nacional y Lorena Ma. Vásquez Badilla del Partido Unidad Social Cristiana. El artículo de las tarifas quedó conforme a lo presentado en el texto sustitutivo, de la siguiente forma:

ARTÍCULO 54.- Precios y tarifas. Las tarifas de los servicios de telecomunicaciones disponibles al público serán establecidas inicialmente por la SUTEL, conforme a la metodología de topes de precio o cualquier otra que incentive la competencia y la eficiencia en el uso de los recursos, de acuerdo con las bases, los procedimientos y la periodicidad que se defina reglamentariamente.

Cuando la SUTEL determine, mediante resolución motivada, que existen las condiciones suficientes para asegurar una competencia

efectiva, los precios serán determinados por los proveedores de los servicios de telecomunicaciones.

En caso de que la SUTEL determine, mediante resolución motivada, que las condiciones de competencia efectiva en el mercado dejan de darse, deberá intervenir procediendo a fijar la tarifa, de acuerdo con lo estipulado en el primer párrafo de este artículo.” (Exp.16398, 2006, p. 7775).

Este dictamen fue presentado conforme a lo establecido por la comisión y votado, el 14 de mayo del 2008 en la sesión plenaria extraordinaria N°001, con 35 votos a favor y 14 votos en contra.

El diputado Carlos Manuel Gutiérrez Gómez rindió el dictamen afirmativo de minoría, en el que modifica el artículo de “Precios y Tarifas”, quien lo planteó o de la siguiente forma:

ARTICULO 54 Precios y Tarifas

La SUTEL deberá incentivar la competencia y la eficiencia en el uso de los recursos para garantizarle al usuario su derecho de escoger el mejor servicio, mediante la libre oferta de precios.

Con ese fin, cuando dos o más proveedores de un mismo servicio, o de servicios que se califiquen como sustitutivos, actúen en el mercado de telecomunicaciones, los proveedores podrán fijar libremente sus precios, a menos que la SUTEL, en uso de sus atribuciones, demuestre mediante resolución razonada y con previa audiencia a los sujetos regulados y a la Comisión para la Promoción de la Competencia

(COPROCOM), que no existan condiciones de competencia efectiva en el segmento del mercado regular. Es este caso, la SUTEL fijará, transitoriamente, por un plazo no mayor a doce meses, las tarifas que los proveedores de servicio que le cobrarán a sus usuarios, utilizando para ello la metodología de tope de precios.

De oficio o a solicitud de las partes, la SUTEL en cualquier momento y mediante resolución razonada podrá declarar la existencia de condiciones de competencia efectiva en la provisión de los servicios de telecomunicaciones que hayan sido previamente intervenidos tarifariamente al amparo de esta ley. Para ello deberá evacuarse consulta a la Comisión para la Promoción de la Competencia (COPROCOM). (Exp.16398, 2006, p. 7948).

Este dictamen afirmativo de minoría demuestra que a pesar de que el nuevo artículo N°54 considera las preocupaciones presentadas por el Diputado Gutiérrez Gómez, plantea una redacción diferente al discutido en la comisión, de esta forma evidencia que no queda satisfecho con su redacción, porque está en contra de su ideología política partidaria.

Por otra parte, los diputados del partido Acción Ciudadana, Ronald Solís Bolaños, Rafael Madrigal Brenes y Grettel Ortiz Álvarez, suscribieron el dictamen negativo de minoría, en este plantearon una nueva redacción del artículo de fijación de precios y tarifas, el cual se presenta a continuación:

Artículo 39 Fijación de precios y tarifas.

El ente regulador debe establecer precios y tarifas que garanticen lo siguiente:

- a) En el caso de los componentes del servicio universal, precios asequibles para la mayor parte de la población.
- b) En el caso de los restantes servicios públicos de telecomunicaciones, precios que internacionalmente resulten competitivos, tomando en cuenta las características propias del mercado de telecomunicaciones costarricenses.

Para lograrlo, el Ente Regulador determinará las metodologías y el modelo de fijación tarifaria que considere más convenientes, de acuerdo con el nivel de competencia y las mejores políticas de regulación. (Exp.16398, 2006, pág. 8171)

Queda en evidencia que, aunque los diputados del partido Acción Ciudadana apoyaran la moción de N°162, no quedaron del todo satisfechos con la redacción de esta e incorporan dentro del dictamen de minoría negativo la propuesta presentada por el Consejo Nacional de Rectores, lo que demuestra que se toma en cuenta la opinión de los actores externos en la toma de las decisiones.

Esto facilitó que en el proceso de formulación de la propuesta pasara de una propuesta en la que el mercado definiría las tarifas, a una en la que las tarifas serían inicialmente establecidas por el regulador.

En el siguiente apartado se continúa con el análisis de los actores dentro del proceso de aprobación de la nueva reforma, es decir, el comportamiento de las señoras y señores diputados en el proceso de la fijación de la contribución parafiscal del fondo nacional de telecomunicaciones.

5.2 Análisis de contribución parafiscal FONATEL

El primer capítulo del título segundo del proyecto de la Ley General de Telecomunicaciones tenía como objetivo fundamental, consolidar el nivel de acceso y servicio universal del que disfrutarían los habitantes del país al entrar en vigor dicha ley; así como, desarrollar los mecanismos que permitirían extender esta condición, por medio de un aumento en las fuentes y recursos destinados a este propósito. De la misma manera, pretendió definir los mecanismos pertinentes, para destinar los recursos necesarios para cumplir con los objetivos de solidaridad, definidos en esta Ley y contribuir con el desarrollo humano, en tanto, se disminuya la brecha digital (Exp.16398, 2006, p. 50).

Partiendo, de este objetivo general, se pudo identificar cuatro frentes concretos de este régimen (Poder Ejecutivo, 2007):

- a) Accesibilidad al servicio en zonas remotas que suponen elevadas inversiones;
- b) Zonas no rentables que no generan suficientes ingresos;
- c) Usuarios con escasos recursos económicos; y
- d) Usuarios con necesidades sociales especiales.

La propuesta presentada por parte del Poder Ejecutivo, además de los objetivos de servicio universal y solidaridad, pretendía la solidez financiera del fondo y que los recursos fueran exclusivamente para cerrar brechas de acceso

y no para cubrir necesidades fiscales. Por lo tanto, se propuso que provinieran de un porcentaje de los ingresos brutos de los operadores de redes públicas y prestadores de servicios de telecomunicaciones, de los recursos procedentes del otorgamiento de las concesiones del espectro radioeléctrico. Los cobros por las multas que se establecieran, de las transferencias y donaciones que se reciban; así como de los ingresos financieros que generara el propio fondo (Poder Ejecutivo, 2007).

La propuesta de financiamiento del FONATEL dotaría al fondo con gran cantidad de recursos financieros. El porcentaje planteado era superior a todos los fondos de servicio universal creados en América Latina.

De esta manera, el 03 de octubre del 2006 se presentó a la Asamblea Legislativa mediante el expediente N°16398, el proyecto “Ley General de Telecomunicaciones”, que plantea la Creación del Fondo Nacional de Telecomunicaciones en su artículo N°33, en el que se indica lo siguiente:

ARTÍCULO 33.- Recursos financieros del Fondo Nacional de Telecomunicaciones

El Fondo Nacional de Telecomunicaciones estará compuesto por los siguientes recursos:

- a) Un porcentaje con el que deberán contribuir los operadores de redes públicas de telecomunicaciones y los proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, el cual será fijado por la Autoridad Reguladora de las Telecomunicaciones anualmente y que oscilará entre un tres y un seis por ciento de los ingresos brutos que dichos operadores y proveedores hayan obtenido durante el período

fiscal anterior, por la operación de dichas redes o la prestación de los servicios.

El porcentaje correspondiente será fijado con base en análisis técnicos y será pagadero trimestralmente, dentro de los treinta días siguientes al vencimiento del trimestre correspondiente. El porcentaje de contribución a FONATEL que se imponga a los operadores de redes públicas de telecomunicaciones y a los proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público no podrá ser más gravoso de lo necesario para cumplir con las metas, objetivos y prioridades de acceso, servicio universal y solidaridad que se definan en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.

La Autoridad Reguladora de las Telecomunicaciones podrá solicitar a los operadores y proveedores la información que requiera sobre el monto de sus ingresos brutos correspondientes a la operación de redes públicas de telecomunicaciones o la prestación de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, la cual deberá ser certificada por un contador público autorizado.

- b) Los recursos que se generen al otorgar las concesiones y autorizaciones previstas en esta Ley.
- c) Cualquier excedente del canon por uso del espectro radioeléctrico.
- d) Las transferencias y donaciones que el gobierno u otro ente realice a favor de FONATEL, y que no tengan conflicto de interés.
- e) Las multas e intereses por mora que imponga la Autoridad Reguladora de las Telecomunicaciones.

- f) Los recursos financieros que generen los recursos propios de FONATEL.

Los recursos del FONATEL no podrán ser utilizados para otro fin que no sea para el financiamiento de proyectos para la continua extensión del servicio universal, la ejecución de las metas de acceso universal y de solidaridad de conformidad con lo indicado en esta Ley. Con la finalidad de no sujetarlo a eventuales límites de gasto se exceptúa a FONATEL de la aplicación de la Ley de la Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos, N.º8131, de 18 de septiembre de 2001 y sus reformas. No obstante, la reglamentación que al efecto se dicte deberá respetar los principios de la Contratación Administrativa y los principios de transparencia y neutralidad tecnológica (Exp.16398, 2006, pp. 53-54).

El proyecto de ley planteó inicialmente que el porcentaje de la contribución parafiscal que deberían pagar los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones fuera un porcentaje que oscilara entre un 3% a 6% de los ingresos brutos. Este porcentaje fue el más alto planteado para los fondos de servicio universal en América Latina con financiamiento de los ingresos de los proveedores de servicios de telecomunicaciones, que llega como máximo a un 1% de los ingresos brutos o monto facturado por servicios (Rey, 2008).

Aunque el porcentaje del proyecto fuera el más alto de América Latina, los diputados del partido Acción Ciudadana consideraban que era insuficiente, porque posiblemente tomaron la argumentación de los sindicatos del Instituto Costarricense de Electricidad, que planteaban que el porcentaje destinado al

acceso y servicio universal por el instituto era superior al 9% de los ingresos del ICE en el sector de telecomunicaciones, por lo que se estaría desmejorando el servicio universal en una tercera parte. De igual forma es probable que hubieran tomado la argumentación de la Defensoría de los Habitantes, en la que se indicaba que la SUTEL no tenía la potestad de fijar una contribución parafiscal superior al 6% y se cuestionó sobre qué pasaría si no fueran suficientes los recursos para cubrir las necesidades de acceso y servicio universal (Exp.16398, 2006).

Específicamente, según el diputado Rafael Madrigal Brenes (PAC) y la diputada Seidy Bravo Pérez (PAC), el porcentaje planteado en el proyecto de ley presentado no era suficiente para cubrir las necesidades de acceso y servicio universal requeridas en ese momento en el país, ya que los datos del ICE mostraban que en ese momento el aporte que se hacía era de un 9% de los ingresos de telecomunicaciones (Exp.16398, 2006, p.1170).

La posición de la diputada Bravo Pérez y la del diputado Madrigal Brenes concordó con la ideología política de su fracción que buscaba tener un Estado que aportara más en asistencialismo a los ciudadanos.

La posición de Acción Ciudadana es congruente con el grado de confianza que le tiene a los sindicatos que de acuerdo con la tabla 13, entre mucha y bastante confianza representa 53% de los diputados, mostrándose la influencia que pudieron haber tenido los sindicatos en este proceso.

Por otra parte el diputado Gutiérrez Gómez, es posible que asumiera la posición externada por la cámara de Infocomunicaciones y tecnología, que planteo que en el caso de Chile, no se cobra un impuesto directo a los

proveedores, sino que es el presupuesto de la República el que cubre el servicio universal, de modo que se logra un nivel de penetración bastante alto de acuerdo con los reportes de la ITU; Asimismo, planteó que sería ventajoso y eficiente que se financie con el Presupuesto Nacional de la República, ya que los impuestos del servicio universal, quedarían sobre las espaldas de todos los ciudadanos y ciudadanas, o sea sería responsabilidad de todos, En caso contrario, si se quisiera financiar con los ingresos de los operadores, recomienda que el porcentaje máximo que deberían aportar las empresas es de un 1% de los ingresos brutos, que también se han establecido en otros países latinoamericanos (Exp.16398, 2006, p. 1178).

La posición del diputado Gutiérrez Gómez estuvo acorde con el pensamiento ideológico del Movimiento Libertario, en la que lo más importante es el mercado y la empresa privada. Asimismo, estas deben brindar los servicios a los ciudadanos, y el Estado debe ser lo más pequeño posible. Esta forma de actuar se explica por la posible influencia que tenían las organizaciones empresariales en los diputados del Movimiento Libertario, como lo indica la tabla 12, que muestra el grado de confianza de los diputados a las organizaciones empresariales, en este caso entre mucha y bastante suma un 83.4% de los diputados.

La diputada Lorena Vásquez Badilla (PUSC), en su preocupación referente al tema acotó lo siguiente:

“Ni tanto que queme al santo, ni tan poco que no lo alumbre” (Exp.16398, 2006, p. 1180).

Dado lo anterior ella no estuvo de acuerdo con lo indicado por el diputado Gutiérrez Gómez de que un 1% para FONATEL fuera suficiente, sin embargo, en relación con el 9% de que habla ICE se presentan grandes diferencias, porque en realidad no se tenía claro cuál sería la inversión, ni las cuentas contables de las telecomunicaciones y la electricidad (Exp.16398, 2006, p. 1180).

La diputada Vásquez como socialcristiana estuvo interesada en garantizar el acceso al servicio universal a un precio justo en beneficio de los consumidores, sin embargo, el proceso de mundialización y globalización consideran vital la responsabilidad social empresarial (Exp.16398, 2006, p. 1180).

La posición de la diputada estuvo probablemente acorde con sus ideas políticas y la de sus compañeros de partido, como lo muestra la tabla 4, donde el cien por ciento de los diputados indicaron estar entre un rango de 5-6, siendo ideológicamente un partido de centro.

5.2.1 Texto sustitutivo al artículo “Recursos financieros del Fondo Nacional de Telecomunicaciones”

La Moción 189 fue presentada por los diputados José Luis Valenciano Chávez y Jorge Méndez Zamora, y las diputadas Hilda González Ramírez, Silvia Charpentier Brenes y Lorena Vásquez Badilla, para que se tomara el texto adjunto como texto de discusión en la comisión (Exp.16398, 2006, p. 5593).

El nuevo texto en discusión modificó el Artículo 33.- Recursos financieros del Fondo Nacional de Telecomunicaciones y lo pasó al Artículo 42 “Contribución especial parafiscal de operadores y proveedores de telecomunicaciones a FONATEL, quedando de la siguiente forma:

Artículo 42 Contribución especial parafiscal de operadores y
proveedores de telecomunicaciones a FONATEL

... La tarifa será fijada por la Superintendencia de Telecomunicaciones a más tardar el 30 de noviembre del periodo fiscal respectivo. Dicha tarifa podrá ser fijada dentro de una banda con un mínimo del 2 % y un máximo de 4 %, y dicha fijación se basará en las metas estimadas de los costos de los proyectos a ser ejecutadas por el siguiente ejercicio presupuestario y en las metas de ingresos estimadas para dicho siguiente ejercicio, de conformidad con lo previsto en el artículo 34 de esta ley... (Exp.16398, 2006, 5617).

La nueva propuesta de redacción de la contribución especial contenida en el texto sustitutivo contempló un rango diferente al presentado en el proyecto de ley, con el fin de buscar consensos entre las diferentes fracciones representadas en la comisión especial, se pasó de un rango inicial de 3% a 6%, a un rango de 2% a 4% (Exp.16398, 2006, 5617).

La propuesta se explica desde la teoría de los actores de veto, dado que el Movimiento Libertario no solo está dentro de la coalición de los 38, sino que dentro del plenario legislativo su partido representa seis actores de veto, que como se indicó anteriormente la coalición de los treinta y ocho, son los votos justos y necesarios para que el plenario legislativo pudiera sesionar.

Dada esta condición, lo que buscó el Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana es acercarse a lo planteado por el Movimiento Libertario en cuanto al

porcentaje de la contribución, dado que siendo un actor de veto como lo indica (Tsebelis, 1995, p. 303) es requerido para realizar la reforma.

La moción la firmaron cinco diputados que conformaron estas dos fracciones, igualmente este tipo de acuerdo se explica por medio de las redes de interacción del modelo de (Scharpf, 1997) en las que los actores se ponen de acuerdo para lograr un objetivo específico y actúan según este, sin embargo, en otro objetivo, posteriormente podría ser que no estén unidos. La votación queda cinco a favor y tres en contra que son los diputados del PAC, dado que en esta sesión de la comisión no se encontró el diputado Gutiérrez Gómez del Movimiento Libertario, ni ningún otro que lo sustituyera.

El diputado Gutiérrez Gómez no firmó la moción de texto sustitutivo, porque no estuvo de acuerdo con la modificación específica del artículo de la contribución parafiscal, porque lo que planteó era que la contribución tuviera como piso un 1% en concordancia con algunos fondos de América latina. Posteriormente presenta un dictamen afirmativo de minoría con otra redacción diferente (Exp.16398, 2006, p. 5593).

El texto sustitutivo es el que prevalece en la comisión y ese es el que se presenta al Plenario Legislativo para su discusión en primer debate. La comisión presentó al plenario legislativo tres dictámenes que deben ser conocidos por los diputados, un dictamen afirmativo de mayoría, uno afirmativo de minoría y otro negativo de minoría.

5.2.2 Dictamen afirmativo de minoría

El diputado Carlos Manuel Gutiérrez Gómez, en su dictamen afirmativo de minoría, planteó una modificación al artículo N°42 del texto en discusión de la siguiente manera:

Artículo 42 Contribución especial parafiscal de operadores y proveedores de telecomunicaciones a FONATEL.

... La tarifa será fijada por la Superintendencia de Telecomunicaciones a más tardar el 30 de noviembre del periodo fiscal respectivo. Dicha tarifa será fijada dentro de una banda con un mínimo del 1% y un máximo del 2% y dicha fijación se basará en las metas estimadas de los costos de los proyectos a ser ejecutados por el siguiente ejercicio presupuestario y las tasas de ingresos estimadas para dicho siguiente ejercicio, de conformidad con lo previsto con el artículo 34 de esta Ley... (Exp.16398, 2006, p. 7942).

El diputado Gutiérrez Gómez presentó un dictamen afirmativo de minoría ante el plenario legislativo, en este caso consideró un texto diferente al aprobado en la comisión respecto a la contribución parafiscal.

El diputado del Movimiento Libertario no suscribió la moción N°189, de texto sustitutivo, posiblemente una de las razones por las que no lo hace, es porque no estaba satisfecho con el acuerdo llegado entre los partidos de Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana, con respecto al porcentaje de la contribución entre un 2% al 4% (Exp.16398, 2006, p. 5593).

Por tal razón recurrió al mecanismo legislativo para presentar un dictamen afirmativo de minoría, en el que varió el porcentaje de acuerdo con su criterio, en este indicó que el porcentaje era entre un 1% y un máximo de 2%; este movimiento lo hizo sabiendo que él es un actor de veto importante para que el plenario pudiera sesionar.

Por medio de esta acción el Movimiento Libertario mostró que no está de acuerdo con el porcentaje planteado en el dictamen de mayoría y busca tener otra posibilidad en el plenario para lograr bajar el monto de la contribución y de esta manera presionar a los diputados de la coalición y buscar que sea aprobada su propuesta o un acercamiento a la misma, haciendo uso de su poder de veto y de su partido.

5.2.3. Dictamen negativo de minoría

Los diputados Ronald Solís Bolaños, Rafael Madrigal Brenes y Grettel Ortiz Álvarez del Partido Acción Ciudadana, rindieron el dictamen negativo de minoría, en este se planteó una redacción diferente al artículo de financiamiento del servicio universal, basado probablemente en la propuesta que habían indicado los sindicatos del ICE, con la siguiente redacción.

Art. 24 Financiamiento.

El servicio universal se financiará con los aportes de todos los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones, y de todos los servicios que se soporten sobre éstos, quienes deberán contribuir con el 9% de sus ingresos brutos, y los pagos deberán hacerse en forma mensual. El Ente Rector a solicitud del Ente Regulador, podrán fijar una

contribución mayor, atendiendo las necesidades de la cobertura del servicio universal. Los ingresos que se perciban por ese concepto deberán destinarse en forma total y exclusiva para este fin, con el objeto de cumplir las metas establecidas. (Exp.16398, 2006, p. 8166)

El partido Acción Ciudadana también hizo uso del recurso reglamentario al presentar un dictamen negativo de minoría, con el fin de tener la posibilidad de que si el dictamen afirmativo de mayoría es rechazado y el dictamen afirmativo de minoría también lo fuera, esto les dé la posibilidad de conocer el dictamen negativo de minoría, que mantiene el porcentaje de 9%, que probablemente tomó lo indicado por los sindicatos del ICE, respecto a que el aporte a la solidaridad y acceso universal era de un 9% de los ingresos del ICE.

Además, dentro de la propuesta, le concede la facultad de aumentar la contribución superior al 9%, para atender las necesidades de servicio universal que se presenten en el futuro (Exp.16398, 2006, p. 8166).

De esta forma buscaron mantener viva la posibilidad de que sea aprobada su posición, de que el servicio universal debía ser financiado con un 9% del mercado de las telecomunicaciones.

Como se indicó al inicio de este análisis, los actores externos durante el proceso de discusión, tales como; los sindicatos del Instituto Costarricense de Electricidad externaron sus recomendaciones y criterios, y es probable que sus recomendaciones fueron tomadas por los diputados y diputadas del partido Acción Ciudadana quienes los utilizaron en defensa de sus posiciones.

Esto se podría explicar con los datos contenidos en la tabla 13, donde se muestra que el 53% de los diputados del partido Acción Ciudadana tienen una percepción entre mucha y bastante confianza en los sindicatos, quedando en evidencia la posible influencia de los actores externos en el proceso de formulación de la reforma.

5.2.4 Dictamen afirmativo de mayoría

El dictamen afirmativo de mayoría propuesto al plenario legislativo por el diputado José Luis Valenciano Chaves en calidad de presidente, la diputada Hilda González Ramírez como secretaria, la diputada Silvia Charpentier Brenes, el diputado Jorge Luis Méndez Zamora y la diputada Lorena María Vásquez Badilla, en el artículo N°42 referente a la contribución parafiscal, igual al planteado en el segundo texto sustitutivo, expresa lo siguiente:

Artículo 42 Contribución especial parafiscal de operadores y proveedores de telecomunicaciones a FONATEL

...La tarifa será fijada por la SUTEL a más tardar el 30 de noviembre del periodo fiscal respectivo. Dicha tarifa podrá ser fijada dentro de un parámetro, con un mínimo del 2 % y un máximo de 4 %, y dicha fijación se basará en las metas estimadas de los costos de los proyectos a ser ejecutados por el siguiente ejercicio presupuestario, y en las metas de ingresos estimadas para dicho siguiente ejercicio, de conformidad con lo previsto en el artículo 34 de esta ley... (Exp.16398, 2006, p. 7770).

El dictamen afirmativo de mayoría fue suscrito solamente por los diputados del partido Liberación Nacional y los de la Unidad Social Cristiana.

Ellos conformaron un grupo de cinco quienes eran mayoría en la comisión especial; lo que significa que los diputados firmantes logran llegar a acuerdos en el tema de la contribución parafiscal.

El plenario legislativo primero conoce el dictamen afirmativo de mayoría, con el planteamiento indicado en el párrafo tras anterior.

De esta forma, queda claro por qué el representante ante la comisión especial del movimiento libertario no firmó la moción N°189 del texto sustitutivo, porque no comparte el rango establecido en ésta, por tal motivo hace uso del recurso reglamentario de un dictamen afirmativo de minoría.

Los hechos que se dieron en esta comisión se explican por medio del institucionalismo económico en relación con los actores de veto, porque se observa que los diputados de las fracciones legislativas que conformaron el bloque de los treinta y ocho, presentaron separadamente dictámenes a la comisión especial.

La ideología política es un patrón determinante del comportamiento de los actores, como en el caso del diputado Gutiérrez Gómez a pesar de pertenecer al bloque de los treinta y ocho, por razones ideológicas presentó un dictamen separado de la mayoría, haciendo uso de su posición como actor de veto, esto por no estar de acuerdo con algunos artículos del dictamen de mayoría dentro de los que se encuentra el financiamiento de FONATEL.

Posteriormente el diputado Gutiérrez Gómez, ya en plenario legislativo hizo uso del artículo N°137 de Reglamento de la Asamblea Legislativa, que le permite a los señores y señoras diputadas la posibilidad de presentar mociones

de fondo a algún proyecto que se encuentre dictaminado en el plenario legislativo, en este se indica lo siguiente:

Artículo 137 Mociones de Fondo

Para el trámite y discusión de las mociones de fondo se aplicarán las siguientes normas: a) Las mociones destinadas a modificar un proyecto de ley en cuanto al fondo, solo se admitirán cuando se presenten al Directorio durante las primeras dos sesiones de discusión del proyecto en primer debate, siempre que este no haya concluido.

b) Automáticamente, tales mociones se darán a conocer a los diputados, por el medio que el presidente considere más oportuno, pasarán a la comisión dictaminadora y se tendrán por incorporadas al proyecto, si así lo determina dicha comisión. Para el conocimiento de estas mociones, se tendrá por alterado el orden del día de la comisión respectiva, a efecto de que se tramiten y se rinda el informe al Plenario, en un plazo no mayor de tres días hábiles. Mientras tanto, se suspenderá el trámite del primer debate.

c) Recibido por el Directorio el informe de la comisión, se suspenderá el conocimiento del asunto que en ese momento esté en primer debate y, de inmediato, se entrará a conocer el proyecto cuyo trámite se encontraba suspendido, de conformidad con el párrafo anterior (Reglamento, 2023)

Cuando los dictámenes de las comisiones entran en la agenda del plenario legislativo, los señores y señoras diputados tienen opción de presentar mociones para modificar el texto presentado en el dictamen en el plenario legislativo.

Las mociones que son presentadas en el plenario legislativo por vía del artículo N°137, son devueltas a la comisión dictaminadora para que las analice y las vote, posteriormente son devueltas al plenario, y luego de agotarse los días de presentación de mociones por esta vía, el proyecto ingresa a primer debate.

Por esta razón los diputados del Movimiento Libertario presentaron la moción N°342, para modificar el artículo N°42 del dictamen afirmativo de mayoría presentado por la comisión, dado que el plenario legislativo conoce primeramente el dictamen afirmativo de mayoría.

5.2.5 Propuesta de modificación del artículo N°42 “Contribución especial parafiscal de operadores y proveedores de telecomunicaciones a FONATEL”

El diputado Carlos Manuel Gutiérrez Gómez (ML) presentó oportunamente la propuesta para que se modificara el artículo N°42 “Contribución especial parafiscal de operadores y proveedores de telecomunicaciones a FONATEL” (Moción N°342). Actualmente se lee de la siguiente manera:

Artículo 42 Contribución especial parafiscal de operadores y proveedores de telecomunicaciones a FONATEL

... La tarifa será fijada por la Superintendencia de Telecomunicaciones a más tardar el 30 de noviembre del periodo

fiscal respectivo. Dicha tarifa podrá ser fijada dentro de una banda con un mínimo del 1.5% y un máximo de 3 %, y dicha fijación se basará en las metas estimadas de los costos de los proyectos a ser ejecutadas por el siguiente ejercicio presupuestario y en las metas de ingresos estimadas para dicho siguiente ejercicio, de conformidad con lo previsto en el artículo 34 de esta ley... (Exp.16398, 2006, p. 8803).

Con la presentación de la moción buscó bajar el rango de aporte de los operadores al fondo, por lo que era muy importante para los diputados de la fracción del Movimiento Libertario, aunque estos habían presentado un rango inferior al de la moción en el dictamen afirmativo de minoría.

Las razones que hacen cambiar al diputado Carlos Manuel Gutiérrez Gómez es una conversación que sostuvo con el presidente ejecutivo del ICE, el señor Pedro Pablo Quirós quien lo logra convencer de que el rango planteado por él era insuficiente, pues traza un rango superior al del dictamen afirmativo de minoría (Exp.16398, 2006).

El diputado del movimiento libertario, como actor de veto, al estar dentro del grupo de los treinta y ocho, hace uso de la potestad establecida en el artículo N°137, para presentar la moción. Él estaba consciente de que el plenario legislativo necesitaba de los votos de su fracción para el funcionamiento del plenario. Esto le dio mucho poder en el momento de plantear lo solicitado, así como un alto poder de negociación ante los demás diputados del bloque. Lo

anterior se explica por medio del análisis de los actores de veto en el que se determina que todas las fracciones del bloque tienen alto poder.

Este tipo de acciones son propias en la interacción entre los actores dentro de la constelación de los actores en el modelo de Scharpf, que, aunado con el nuevo institucionalismo económico y los actores de veto, explican este tipo de actuaciones en búsqueda de mantener su posición ideológica, la cual en este caso es de corte liberal.

La moción N°342 se aprobó con seis votos a favor y tres en contra, los que estaban a favor eran de la fracción de Liberación Nacional, Movimiento Libertario y Unidad Social Cristiana y los en contra de los diputados del Partido Acción Ciudadana (Exp.16398, 2006, p. 10103).

Esta moción aprobada por los diputados representantes de los partidos políticos que forman el grupo de los treinta y ocho, con seis votos a favor, se da por dos razones. La primera es que deben buscar a toda costa que el grupo se mantenga unido, porque en caso contrario ejercerían su poder de veto y no se podría aprobar la ley en el plenario legislativo. Los seis votos en el plenario le dan mucho poder de negociación a la fracción del Movimiento Libertario, principalmente porque en el bloque de los treinta y ocho, es la cantidad justa para la aprobación el funcionamiento del plenario legislativo.

Por lo tanto, los planteamientos de los partidos del bloque que se generaron dentro de este proceso tenían que llegar a consensos con el objetivo de acercar sus posiciones en la búsqueda concretar el cambio en la legislación como lo explica, Tsebelis (1995, p. 293), puesto que todos estaban comprometidos en sacar adelante el proyecto.

Porque en el tanto y en cuanto los actores de veto del bloque mantengan sus posiciones, no será posible hacer el cambio como lo indica (Tsebelis, 1995, p. 298), esta fue la razón más importante que permitió llegar a un acuerdo con respecto a la contribución parafiscal.

Con respecto a la posible influencia que ejercieron los grupos de interés en los actores de institucionales, se analizó con base en la encuesta de precepción de Alcántara (2006-2010), cuanto tienen en cuenta los diputados del periodo 2006-2010 la opinión de los grupos de interés, que se muestra en la siguiente tabla.

TABLA 23 ¿TIENE UD. EN CUENTA UNO DE LOS SIGUIENTES GRUPOS, PERSONAS O INSTITUCIONES CUANDO TOMA DECISIONES POLÍTICAS?

	TOTAL	Partidos políticos				
		PUSC	PLN	PAC	ML	Otros partidos
Los grupos de interés						
Mucho	28,1	40,0	40,0	17,6	16,7	--
Bastante	43,9	40,0	28,0	58,8	50,0	75,0
Poco	26,3	20,0	28,0	23,5	33,3	25,0
Ninguno	1,8	--	4,0	--	--	--
(N)	(57)	(5)	(25)	(17)	(6)	(4)

Fuente:(Alcántara, 2006-2010, p. 56)

La tabla visualiza que autopercepción de los actores institucionales toman en cuenta mucho y bastante la opinión de los grupos de interés cuando toman decisiones políticas, con un 72 de promedio ponderado de todos los diputados, además hay partidos que consideran en mayor medida la opinión de los grupos de interés de como la Unidad Social Cristiana con un 80% de los diputados, Acción Ciudadana con un 76,4%, Liberación Nacional un 68%, Movimiento Libertario 66.7% y el resto de los partidos con un 75%.

El hecho de que al inicio del proceso de formulación se conformó una red de actores de veto institucionales de treinta y ocho diputados, constituido por los partidos Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana, Movimiento Libertario, Restauración Nacional y Unión Nacional, facilitó el proceso de formulación de la nueva propuesta.

Esta coalición se formó como se indicó líneas arriba por Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana, Movimiento Libertario, Unión Nacional y Restauración Nacional, al analizar los datos de la tabla 4 “Posición ideológica de los diputados de acuerdo con sus ideas políticas”, en los valores de 5-6 y 7-8 se concentra la mayoría de los diputados de la legislatura 2006-2010,

El 100% de los diputados de la Unidad Social Cristiana, el 64% de Liberación Nacional, el 83,3% del Movimiento Libertario y el 75% de los demás partidos, estaban entre los valores de 5 a 7, por lo que se concluye que había mucha afinidad política entre estos partidos políticos que de acuerdo con Tsebelis (1995, p. 299), entre más alejados estén los actores de veto se disminuye la posibilidad de cambio y viceversa entre más cercanos estén los actores más posibilidad de cambio de las políticas públicas.

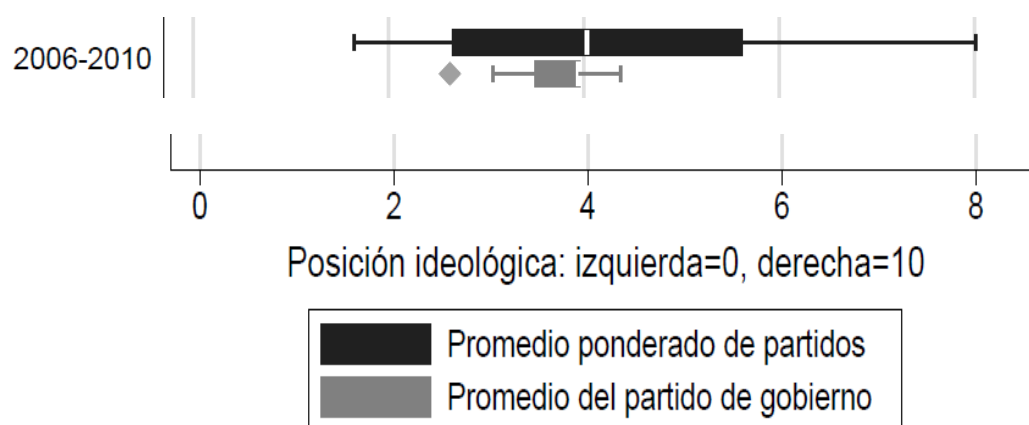
La gran afinidad de los partidos de la coalición es posible que sea una de las razones por la que se mantuvo la coalición durante todo el proceso y que permitió que se diera el cambio en la política pública.

Tomando lo indicado por Muñoz (2020, p. 270) haciendo referencia a Arnold, Doyle y Wiesehomeier (2017), que en general los gobiernos de sistemas presidenciales con minoría legislativa, probablemente, procuraran que sus

políticas públicas converjan hacia el partido ideológico promedio en sus respectivas Asambleas Legislativas.

Para estimar las dimensiones del partido ideológico promedio, (Muñoz, 2020, p. 271), utiliza los datos de la encuesta del Proyecto Élités Parlamentarias de la Universidad de Salamanca (Alcantara, 2006-2010), tomando la percepción que tienen los diputados sobre su propio partido y otros partidos representados entre el 2006-2010.

FIGURA 5 POSICIÓN IDEOLÓGICA PROMEDIO



Fuente: (Muñoz, 2020, pág. 272)

Esta gráfica nos da una buena aproximación de las distancias ideológicas entre los partidos representados en la Asamblea Legislativa en el periodo 2006-2010.

Todos los partidos tienen una divergencia muy parecida al partido de gobierno que están bastante juntos ideológicamente, esto significa que la mitad de los diputados del resto de partidos está muy cercana a la mitad del partido de gobierno. En resumen, el pensamiento ideológico del partido promedio es muy

similar al pensamiento ideológico del partido de gobierno en este caso de Liberación Nacional.

Conclusiones generales

En este capítulo se presentan los principales hallazgos de la investigación en atención a cada una de las categorías de análisis, algunas cuestiones pendientes de estudio y recomendaciones derivadas del abordaje del caso particular de las telecomunicaciones en Costa Rica que el autor considera sumarían al entendimiento de las políticas públicas como un proceso decisional.

Proceso de formulación

De acuerdo con el análisis se concluye que el proceso de formulación de la Ley General de Telecomunicaciones en Costa Rica fue un proceso relevante, ya que se aprobó en tan solo diez y nueve meses, teniendo en cuenta que el año 2000 se intentó y no tuvo éxito. Esta ley se formuló para dar acceso igualitario de telecomunicaciones a la ciudadanía, logrando un ciudadano informado y comunicado.

A pesar de que existía un ambiente en el que había mucha beligerancia y agitación política, porque el país se había polarizado a raíz del referéndum; se logró terminar el proceso de formulación con una votación en segundo debate el día 14 de mayo del 2008, con 35 votos a favor y 14 votos en contra. En ese mismo periodo se realizó el referéndum, el cual permitió que se continuara con el debate del expediente 16398, que polarizó al país entre los que estaban a favor y los que se manifestaron en contra. (TSE, 2007).

El proceso de negociación donde se gestó la ley fue exitoso, ya que los actores interesados en la reforma del marco regulatorio de las

telecomunicaciones en el país lograron la aprobación de la Ley General, a pesar de que se realizó en un ambiente en que los sindicatos de trabajadores, cámaras empresariales e instituciones estatales mantenían posturas encontradas según sus intereses, tanto así que los sectores que estaban a favor aspiraban a incorporar condiciones extremas que los demás no estaban de acuerdo en permitir bajo ninguna circunstancia. Esta resistencia se dio porque los actores tenían posiciones opuestas (de derecha e izquierda) en el espectro político, según su ideología y su compromiso social.

Se aprobó una reforma fundamental para el país, porque estaba muy rezagado, con respecto a nuestros países competidores como lo muestran los datos en materia de acceso a los servicios de telecomunicaciones.

En el momento que Costa Rica aprobó el tratado de libre comercio, debía aprobar la agenda de implementación, que incluía varias leyes que pretendían fortalecer la legislación costarricense, dentro de estas estaba la ley de telecomunicaciones lo que posiblemente facilitó su aprobación.

El proceso llevado a cabo por Costa Rica en la Ley General de Telecomunicaciones fue muy distinto en relación con los adoptados por otros países latinoamericanos. La mayoría de estos países implementaron políticas públicas sobre el mercado de telecomunicaciones muy similares entre sí, caracterizadas por orientarse hacia la privatización primeramente del operador estatal, y después porque esperaron diez años para abrir el mercado a otras empresas que podrían proporcionar servicios de telecomunicaciones.

Sin embargo, Costa Rica siguió un esquema muy diferente, como bien se ha mencionado, ya que se abrió el mercado de manera inmediata y se mantuvo

el operador estatal, se dio en medio de un referéndum por el tratado de libre comercio.

Por otra parte, el proceso de formulación que se dio en Costa Rica para la ley de telecomunicaciones fue muy diferente al realizado en otros países como Colombia y México, de ahí parte de la importancia de realizar este estudio.

Transformación del marco institucional

La nueva legislación estableció un rector del sector de telecomunicaciones que es el Ministerio Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, un órgano regulador y los operadores del mercado. Estructura que resulta ser muy similar a las de los países latinoamericanos.

A la Superintendencia de Telecomunicaciones le confirieron funciones muy diferentes a las establecidas en los reguladores de América Latina, ya que no solo se le concede la función de regular el mercado en una condición ex-ante, sino también la de un Órgano Sectorial de Competencia. Es decir, que tiene la potestad de regular el mercado de telecomunicaciones cuando exista competencia. Además, se le asigna la administración del Fondo Nacional de Telecomunicaciones.

Las dos funciones más importantes y novedosas que se le confieren al regulador son: en primer lugar, la potestad de fijar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones cuando los mercados no estén en competencia efectiva y, en segundo lugar, la autoridad de establecer el porcentaje con el que deben contribuir al fondo nacional de telecomunicaciones, los operadores y proveedores de dichos servicios.

La potestad de fijar las tarifas al inicio de la apertura, cuando los mercados de telecomunicaciones no estaban en competencia, fue un factor importante junto con otros para que Costa Rica lograra alcanzar en los valores de los indicadores de acceso a plazo corto.

Esta potestad hizo que las tarifas de los servicios de telecomunicaciones se mantuvieran en los mismos valores en los que se encontraban antes de la apertura del mercado. De esta forma no se experimentaron alzas en las tarifas, lo que les permitió a los ciudadanos de bajos ingresos tener acceso.

Además, se concede al regulador la posibilidad de fijar las tarifas nuevamente, cuando se determine que las condiciones de competencia en los mercados de telecomunicaciones no se estén dando.

Otro factor diferenciador fue el rango de la contribución parafiscal que deben aportar los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones, el cual fue de 1.5% a un 3% de los ingresos brutos, lo que le proporciona al fondo sostenibilidad a largo plazo.

Esta condición debería permitirles a los servicios de telecomunicaciones dar un salto cualitativo en el acceso, especialmente en las zonas no rentables y a los ciudadanos de escasos ingresos.

Influencia de los actores en el proceso de formulación de la propuesta

Se logró identificar diversos actores como: actores estatales, actores sociales como cámaras empresariales y sindicatos y los actores institucionales.

Se identificaron actores externos a la Asamblea Legislativa que posiblemente tuvieron alguna influencia en los actores institucionales dentro del proceso de formulación. Estos fueron las organizaciones sindicales del Instituto

Costarricense de Electricidad, las cámaras empresariales y los consejos universitarios de la Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional.

En este estudio se determinó que existió la posibilidad de la influencia de los actores externos hacia los actores institucionales, puesto que, dentro del proceso de formulación, algunos actores institucionales tomaron argumentos similares a los aportados por estos para defender sus posiciones, se logró tener alguna idea del grado de confianza de los actores institucionales en los actores sociales, como cámaras empresariales y sindicatos.

El caso más claro de una posible influencia de las organizaciones empresariales es el del Movimiento Libertario, que, en su búsqueda de bajar el porcentaje de la contribución parafiscal, probablemente utilizó los argumentos de la Cámara de Infocomunicaciones y Tecnología sobre qué el porcentaje debe ser de un 1%, como el resto de los países latinoamericanos.

Esto concuerda con la posible confianza que tiene esta agrupación a las organizaciones empresariales que de acuerdo con la tabla 12, el 83,4% de los diputados de este partido tienen entre mucha y bastante confianza a estas organizaciones, lo que nos permite estimar la existencia de la influencia de las organizaciones empresariales en este proceso.

Sobre la posible influencia que tuvieron los sindicatos en este proceso de formulación sobre los diputados de Acción Ciudadana, que probablemente utilizaron los argumentos presentados por los sindicatos del ICE, para defender la posición de que la contribución parafiscal para FONATEL fuera de un 9% de los ingresos brutos de las empresas de telecomunicaciones.

Esto se explica por la percepción de confianza que tiene este partido a los sindicatos que de acuerdo con la tabla 12, donde un 53% de los diputados de

este partido tienen entre mucha y bastante confianza en estas organizaciones, lo que nos permite darnos una mejor comprensión de la posible influencia de los sindicatos en este proceso.

Actores institucionales

Dentro de las coaliciones principalmente la que se conformó dentro de este proceso donde se toman como actores de veto a los partidos políticos, es importante determinar la cohesión a lo interno de estas agrupaciones, que no son unitarias, porque de esto va a depender que la coalición se mantenga dentro de todo el proceso (Subirats, 2008).

Con base en la encuesta de percepción de Alcántara (2006-2010), el estudio logró determinar que posiblemente como lo muestra la tabla 4, que el partido político con mayor cohesión es la Unidad Social Cristiana con un 100% de sus diputados se colocan entre valores de 5-6, seguidamente el Movimiento Libertario esta entre 7-8 el 50%, un 33.3% entre 5-6 y un 16.7% no sabe, en el caso de Liberación Nacional es el de menor cohesión porque tiene un 28% entre 3-4, un 48% entre 5-6, un 16% entre 7-8 y por último un 8% entre 9-10. Se logró concluir que, con estos grados de cohesión de los partidos que no son unipersonales, se logró mantener durante todo el proceso la coalición de los actores de veto.

También se determinó que los partidos con menor cohesión probablemente sean los más expuestos a que sus integrantes voten alguna reforma en contra de la propuesta partidaria, como fue el caso del diputado Valenciano que voto en la comisión una moción presentada por sus compañeros

de partido en contra, esto se atribuye a que los representantes de Liberación Nacional en la legislatura 2006-2010, era el que tenía menor cohesión.

Otro de las características de las coaliciones que permanecen dentro de los procesos, es lo indicado por Subirats citando a Olson “Sin un interés común no hay grupo” (Subirats, 2008, p. 50), que debe haber un interés común entre los integrantes.

Posiblemente la coalición se mantuvo dentro del proceso de aprobación de la ley de telecomunicaciones es porque tenían un interés común que era aprobar la reforma, como lo indico Subirats (2008, p. 50).

De acuerdo con la teoría de Arnold, Doyle y Wiesehomeier (2017) desarrollada por Muñoz (2020, pp. 270-272), sobre el partido ideológico promedio de la Asamblea Legislativa en el periodo 2006-2010, se determinó un partido promedio con los partidos diferentes al de gobierno.

Lo que da una buena aproximación de las distancias ideológicas entre los partidos representados en la Asamblea Legislativa en el periodo 2006-2010, se muestra que todos los partidos tienen una divergencia muy parecida al partido de gobierno y que están bastante juntos ideológicamente.

Concluyendo que la mitad de los diputados del resto de partidos está muy cercana a la mitad del partido de gobierno, así que el pensamiento ideológico del partido promedio es muy similar al de Liberación Nacional.

Además, se logró demostrar que los actores de veto, aunque pertenezcan a una coalición que tiene un interés común, van a hacer uso de su condición para buscar que prevalezcan sus posiciones ideológicas dentro del proceso de aprobación de una determinada propuesta. Este es el caso que se analizó del

diputado Gutierrez, que llega hasta las últimas instancias para lograr acercar el porcentaje de la contribución parafiscal a su posición ideológica.

Al final todos los actores institucionales se plegaron con el grupo al que pertenecían o con el que tenían más afinidad, pero siguieron luchando desde el ángulo de su instinto ideológico original.

Por ejemplo, de acuerdo con la idea anterior, se da el caso del partido Acción Ciudadana, que pese a no ser un actor de veto y que estaba en contra de la propuesta, logró sumarse a una moción que terminó siendo vencedora, porque desde su punto de vista, esta mejoraría la ley en relación con la propuesta inicial, es decir, están siendo prácticos en el seguimiento de sus objetivos ideológicos.

En el comportamiento de algunos actores institucionales se pudieron encontrar ciertos matices, dado que debieron aceptar la realidad política de que no formaban parte del bloque de la mayoría, pero que buscaban mover las decisiones, de acuerdo con su ideología política.

Los estudios analizados sobre la transformación de los marcos institucionales del sector de telecomunicaciones, como es el caso de Colombia y México se enfocan en analizar el proceso de actores externos que fueron los que produjeron el cambio no así la arena política de los Congresos o Parlamentos.

El estudio del caso de México analiza cómo se conformó el Pacto por México, en el que los actores tales como: el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y los partidos políticos, acuerdan las condiciones generales de la negociación, analiza el proceso de negociación entre estos actores y cómo esto facilitó la aprobación de la reforma.

El estudio del caso de Colombia expone el trabajo a lo interno del país, con discusiones con el sector de telecomunicaciones, debates públicos y búsqueda de consensos con los diferentes sectores, proceso que duró seis años continuos de propuestas gubernamentales y parlamentarias, y cómo por último el senado estableció lo que llamó foros de socialización del proyecto, con la finalidad de poder establecerse una aprobación.

Los estudios sobre los procesos para la aprobación de la reforma de políticas públicas de telecomunicaciones, desarrolladas por los diferentes países, se centran en cómo han seguido diferentes estrategias, desde la inclusión en una estrategia país, hasta la de crear un proceso de conciliación con los sectores, cada una de estas tiene sus pro y contras, dependiendo de la condición política de cada uno.

Es importante aclarar que, a diferencia de los trabajos citados, el objeto de estudio de esta investigación es analizar el papel de los actores institucionales en el proceso de formulación de ley en un contexto de condiciones adversas y de agitación política, cual fue el papel de los actores, sus estrategias, alianzas y relaciones de poder que se dieron entre estos.

Este estudio se diferencia de los realizados anteriormente en relación con los procesos de transformación del marco institucional del sector de telecomunicaciones, porque analiza el comportamiento de los actores institucionales presentes en el proceso de formulación de la propuesta, quienes toman decisiones sobre esta.

Analiza los niveles de poder e influencia sobre los demás actores, así como, el interés de estos en la propuesta en discusión, sus grados de interacción y la identificación de las redes que se dan.

Este estudio proporciona una idea de cómo posiblemente los actores sociales como las organizaciones empresariales y los sindicatos influyen en los procesos de formulación de una determinada iniciativa ley y cuánto toman en cuenta los actores institucionales la opinión de los actores sociales.

Además, se muestra que Liberación Nacional y el Unidad Social Cristiana que son ideológicamente de acuerdo con el índice de Alcántara y Llamazares (1997) más cerca tuvieron menos conflicto en la aprobación del proyecto que estos partidos como el PAC que solo coincidieron una vez y que con el Movimiento Libertario que era del bloque no coincidieron en varias oportunidades lo que llevo a los cambios en el proyecto en discusión en la Asamblea.

Un hallazgo interesante es la necesidad de dejar de asumir que los actores legislativos son homogéneos en su interior. Para comprender los procesos legislativos, no basta con considerar a los partidos como entidades uniformes, sino que es importante analizar las dinámicas internas de estos partidos. La facilidad o dificultad para adoptar posturas sobre determinados temas puede tener un impacto significativo en la toma de decisiones legislativas.

Por otro lado, es crucial considerar el contexto en el que se desarrolló este proceso. La coyuntura influyó en la promulgación de una ley compleja y controvertida en un período de 19 meses, lo que contrasta con un escenario hipotético de 10 años para una legislación similar.

El objeto de estudio de esta tesis era analizar el proceso de aprobación de una legislación importante en condiciones adversas y de agitación política, que tomo como sujeto de estudio la transformación de la ley marco del sector de telecomunicaciones en Costa Rica, lo que contesta la pregunta de investigación, las preguntas secundarias y el objetivo, de la siguiente forma.

Se logró determinar cuál fue el papel de los actores externos en el proceso de aprobación de la legislación y la posible influencia de estos en los actores institucionales, en el proceso de formulación.

Con respecto a los actores institucionales, se determinó cual fue el rol que asumió cada uno dentro del proceso, el grado de interés que tenía cada uno en el proyecto, los grados de interacción entre los diferentes actores institucionales, los diferentes tipos de redes que constituyeron, los grados de poder de cada y la determinación de cuales fueron actores de veto.

Por otra parte, como fue que estos actores influyeron en el proceso de aprobación, visualizando las estrategias utilizadas, las alianzas y las relaciones de poder entre los actores para promover sus intereses en el sujeto de estudio, la aprobación de la reforma.

Además, Se determinó la influencia de la ideología política en los actores institucionales en el momento de la toma de las decisiones y como esta orientaron la reforma en una determinada dirección.

Además, el estudio proporciona una comprensión de:

1. Como posiblemente de los actores externos como las organizaciones empresariales y los sindicatos influyen en los procesos de formulación de una determina iniciativa ley.
2. Cual posiblemente fue el grado de confianza que tienen los diputados en los grupos de interés.
3. La importancia de que exista cohesión interna dentro de los representantes de los partidos políticos para llevar a cabo una determinada reforma.

4. La importancia de que las coaliciones tengan un interés común en la propuesta que pretenden llevar a cabo.
5. Que la coalición este formada por actores institucionales con ideologías políticas cercanas.
6. La importancia de que el partido ideológico promedio este cerca de la ideología del partido de gobierno, cuando quiera pasar una reforma.
7. Que no hay que olvidar que un actor de veto, aunque este dentro de una coalición, puede utilizar su condición en la búsqueda de prevalecer su ideología política en una determinada propuesta.
8. Que los actores que no son actores de veto, como el Partido Acción Ciudadana, Frente Amplio y Accesibilidad Sin Exclusión en cualquier momento pueden apoyar una determinada iniciativa si consideran que la misma es cercana a su ideología política.

Recomendaciones

Como líneas de investigación futuras, se propone analizar otros procesos de aprobación de leyes, especialmente aquellas que requieren una mayoría calificada y se desarrollan en condiciones adversas y de agitación política. El objetivo sería determinar si el comportamiento de los actores de los diversos partidos políticos sigue un patrón de acción similar al observado en el proceso de transformación de la ley marco del sector de telecomunicaciones.

Se considera que determinar un patrón de comportamiento sería fundamental para establecer una ruta hacia la aprobación de políticas públicas de alta complejidad, como la analizada en esta tesis.

Dicho patrón permitiría validar la consistencia del comportamiento de los actores institucionales y de los diversos partidos políticos en procesos de transformación complejos. Esta tesis representa una primera investigación en esta dirección.

Por lo tanto, se recomienda continuar investigando en este sentido para ampliar el conocimiento en esta área. Además, sería importante que este trabajo sirva como base para colaborar en futuras investigaciones de esta naturaleza.

Asimismo, se insta a continuar gestionado las políticas públicas a la luz de la intervención de los actores institucionales, con la finalidad de establecer los comportamientos de estos actores, en la formulación de las políticas públicas en Costa Rica.

Bibliografía

- Abarca, A., Alpízar, F., Sibaja, G., & Rojas, C., (2013). Técnicas cualitativas de investigación. San José, Costa Rica: Editorial UCR.
- Acta, A. (2007). Acta N°183 de 23-04-2007. San José.
- Alcántara, M. (2006-2010). *Estudio de Investigación sobre Elites Parlamentarias, Encuesta a Diputados Costarricenses*. Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- Alcántara, M., & Llamazares, I. (1997). Partidos Políticos, Élités Parlamentarias y Clases Sociales en Centroamérica. *América Latina Hoy*, 57-64.
- ARESEP. (1996). *Ley 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos*. San José: Impresos Rápidos Uno.
- Arnold, C., Doyle, D., & Wiesehomeier, N. (2017). Presidents, Policy Compromise, and Legislative Success. *The Journal of Politics*, 380-395.
- Asamblea Legislativa (2023). *Reglamento Asamblea Legislativa de Costa Rica*. San José.
- Asamblea Legislativa. (2008). *Ley 8642 Ley General de Telecomunicaciones*. San José.
- Asamblea Legislativa. (2008). *Fortalecimiento y modernización de las entidades públicas del sector de telecomunicaciones*. San José, Costa Rica: La Gaceta.
- Asamblea Legislativa. (s.f.). *Asamblea Legislativa*. Obtenido de http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx
- Asamblea Legislativa. (1964). *Traspasa Telecomunicaciones al ICE y este se asocia a Racsa*. San José.
- Asamblea Legislativa. (1963). *Ley 3226*. San José.
- Asamblea Legislativa. (1920). *Ley 39, Decreta Monopolio del Estado la Telegrafía y Telefonía Inalámbricas*. San José, Costa Rica.
- Bustillo, R. (2011). *Un modelo institucional para la regulación en materia de convergencia tecnológica en América Latina*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Calzada, C. (2013). *La liberalización de las telecomunicaciones en España: Control de inflación y la universalidad del servicio*. Barcelona, España: Instituto de Investigación en Economía Aplicada.
- Carvajal, G. (1993). Costa Rica en la época de los Programas de Ajuste Estructural 1985-1992. *Revista Reflexiones*, 7(1).
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/10558>
- Castillo, D. (26 de 05 de 2019). Apertura comercial y crecimiento económico. Zona Económica. <https://www.zonaeconomica.com/apertura-crecimiento>
- Castro, J. (23 de 11 de 2020). Movistar Costa Rica es el único operador móvil que creció el año pasado. *La República*, pág. 1.
- CLAD, C. L. (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. CLAD. Obtenido de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Una-Nueva-Gestion-Publica-para-America-Latina.pdf>
- Comex. (2004). *Documento explicativo, Tratado de Libre Comercio CAFTA*. San José: Ministerio de Comercio Exterior.
- Constitución Política. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José: Procuraduría General de la República.

- Córdova, M. (2017). El neoinstitucionalismo como paradigma científico. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 4(1), 9-46.
- Cortés, A. (1998). ¿Concertación nacional en Costa Rica? una lectura crítica de proceso de concertación, 1998-99. En A. C. Ramos, *Coyuntura política en Costa Rica* (págs. 19 - 33). San José: Banco Centroamericano de Integración Económica.
- Díaz, J.A. (2019). *Condicionantes Políticos del Proceso de Reforma Electoral en Costa Rica (2002-2009)*. [Tesis doctoral] Programa de Doctorado en Gobierno y Política Pública. Sistema de Estudios de Posgrado, SEP. Universidad de Costa Rica.
- Díaz, J.A. (2011). Análisis de la gestión legislativa en Costa Rica (1962-2010): La distribución del poder y la experiencia parlamentaria. *Anuario Centro de Investigación y Estudios Políticos*, 2, Article 2.
- Dictamen. (2007). *Dictamen afirmativo de mayoría, expediente N°16398*. San Jose: Asamblea Legislativa.
- Dorward, L. (2013). *Estudio sobre los fondos de Servicio Universal y la Integración Digital Universal*. Ginebra: Unión Internacional de las Telecomunicaciones.
- Esquivel, M. (2008). Referendúm en Costa Rica: La primera experiencia. *Revista de derecho electoral*.
- Comision Especial dictaminadora Ley General de Telecomunicaciones (2006). *Expediente 16398 Ley General de Telecomunicaciones*. San José.
- Ferraro, A. (2006). Control Parlamentario sobre la Implementación de Políticas Públicas. El (escaso) aporte del Congreso a la eficiencia administrativa en América Latina. *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*, 8(1), 80-111.
- Foro, C. (1998). *Informe final Comisión Telecomunicaciones*. San José.
- Fumero, G. (2016). Apertura del Mercado de Telecomunicaciones y sus consecuencias. En A. C. Maria José Cascante, *Estado, Empresas Públicas y Desarrollo* (págs. 129-162). San José: CIEP-UCR.
- Guerra de la Espriella, M.; Oviedo, J. (2011). *De las telecomunicaciones a las TIC: Ley de TIC de Colombia*. Bogota: Naciones Unidas, CEPAL.
- Gutiérrez, P. (2001). Mapas sociales: Método y ejemplos prácticos. *Dialogos*, N°25, pag. 26-36.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Massachusetts, USA: Universidad de Harvard.
- Intven, H., Tétrault, M. (2000). *Manual de reglamenteación de las telecomunicaciones*. Washington, DC.: Grupo del Banco Mundial.
- ITU. (2019). *Year book of statistics*. Geneva: International Telecommunications Union. Obtenido de <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>
- ITU. (2015). *Year book of statistics*. Geneva: International Telecommunications Union. Obtenido de <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/yb2015.aspx>
- Jimenez, R., Diaz, D., Rojas J. (2019). Actores Claves en la Gestión de Proyectos de Adaptación al Cambio Climático. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 15-25.
- Kmoepfel, L., Varone, Hill. (2007). *Public Policy Analysis*. Gran Bretaña: The Policy Press, University of Bristol.

- Lindblom, C. (1991). *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Lowndes, V. (1996). Varieties of new institutionalism: a critical appraisal. *Public Administration*, 74(2), 181-197.
- Matias, S. (2009). Ley de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones. *Dialogos de Saberes, Informes de Investigación*, 49-72.
- Matute, R. (14 de julio de 1998). Obtenido de La nacion digital: <http://www.nacion.com/concertacion/noti1.html>
- Menjivar, M. (septiembre de 2012). *Dialogos. Revista electrónica de historia*. Obtenido de El referendun de las calles, lucha social y reforma del Instituto Costarricense de Electricidad (Costa Rica 2000): http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-469X2012000200001
- Ministerio, C. (2012). *Inserción de Costa Rica en la Economía Mundial, Los primeros 20 años del Sistema Multilateral de Comercio*. San José, Costa Rica: Ministerio de Comercio Exterior.
- Moguillansky, G. (1998). *Las reformas del sector de telecomunicaciones en Chile y el comportamiento de la inversión*. Santiago de Chile: Comisión Económica para America Latina y el Caribe.
- Muñoz, J. (2020). Austeridad, Ideología Comprometida y Asamblea Proactiva-Particularista en Costa Rica, en 2019. *Revista de Ciencia Política / Volumen 40 / N°2 / 2020*, 259-285.
- Nación, E. d. (2005). *Estado de la Educación Costarricense*. San José: EDISA.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press 1990.
- Noth, D. (1998). *La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Olavarría, M. (2013). De la formulación a la implementación del Transantiago: Análisis del proceso político de una política pública. *Gestión y política pública*, 22(2), 355-400.
- Partido Acción Ciudadana PAC. (2021, pag. 2). *Tribunal Supremo de Elecciones*. Obtenido de <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/accionciudadana.pdf>
- Paliza, R. (2009). Impacto de las Privatizaciones en el Perú. *Estudios Economicos*, pp. 1-29.
- Partido Accesibilidad Sin Exclusión. (2004, pag. 3). *Estatuto. Partido Accesibilidad Sin Exclusión*.
- Peters. (2003). *El nuevo institucionalismo Teoría Institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa, Barcelona.
- Partido Frente Amplio FA. (2006. pag.3). *Estatuto, Partido Frente Amplio*.
- Partido Liberación Nacional PLN. (2021, pag.1). *Tribunal supremo de Elecciones*. Obtenido de <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/liberacionnacional.pdf>
- Partido Movimiento Libertario ML. (2021, pag.1). *Tribunal Supremo de Elecciones*. Obtenido de <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/movimientolibertario.pdf>
- PNDT. (2009). *Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones*. San Jose: MICITT.
- Poder Ejecutivo. (2007). *Proyecto de ley 16398*.

- Poder Ejecutivo. (2007). *Iniciativa para la convocatoria de Referendum para que la ciudadanía apruebe i impruebe el Tratado de Libre Comercio entre Republica Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (TLC)*. San José: La Gaceta N° 75 del 19 de abril 2007.
- Pozo, A. (2007). *Mapeo de Actores Sociales*. Lima.
- Partido Restauración Nacional. (2019, pag.3). *Estatuto del Partido Restauración Nacional*.
- Programa Estado de la Nación, PEN (2013). *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Partido Unión Nacional PUN. (2007, pag.2). *Estatutos, Partido Unión Nacional*. San Jose, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones. Obtenido de <https://www.tse.go.cr/unionnacional.htm>
- Partido Unidad Social Cristiana PUSC. (2021, pag.1). *Tribunal Supremo de Elecciones*. Obtenido de Tribunal Supremo de Elecciones: https://www.tse.go.cr/estatutos_partidos.htm
- Quintana, L., & Hermida, J. (2019-2020). La hemenéutica como método de interpretación de textos en la investigación psicoanalítica. *Perspectivas en psicología.*, 16(2), 73-80.
- Rey, N. (2008). *Acceso Universal en Latinoamérica: Situación y desafíos*. ITU's Telecommunication Development Bureau.
- Rivas, J. (2015). Institucionalismo, Neoinstitucionalismo y Calidad de la Democracia. *Provincia*, pp. 87-127. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/555/55544728004.pdf>
- Rivera, E. (2004). *Regulación y competencia de las telecomunicaciones en Centroamerica: un análisis comparativo*. Mexico: Naciones Unidas, Mexico, D.F.
- Rivera. F. (2008). Los Actores Sociales y las Descisiones Políticas de la Comercialización del Café de Costa Rica: Los Mercados Emergentes de Rusia y Polonia, Ubicados en el Periodo de 1997-2005, (Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas). *Universidad de Costa Rica*.
- Robirosa, M. (2010). *Aprendiendo a enfrentar las turbulencias del cambio sociotécnico ambiental*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Rodríguez, C. (2018). Reforma de Telecomunicaciones en México 2014: actores políticos (A1), mediaticos-tecnológicos (A2), y criticos (A3). Una propuesta teórica-deductiva. *Revista Iberoamericana de Comunicación, Universidad Iberoamericana*, pag. 11-33.
- Rhodes, R. A. W. (1997). El institucionalismo. En Teoría y métodos de la ciencia política, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 53-67. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Roth, A. (2014). Neo-instotucionalismo y transformación democratica del Estado. *National University of Colombia*.
- Roth, D. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de la políticas públicas: ¿de la razon científica al arte retótrico? . *Estudios Políticos*, (33), 67-91.
- Sala Constitucional. (18 de abril de 2000). Sentencia de Sala Cuarta que declaro inconstitucional el tramite en primer debate del Combo ICE. *La nación*. Obtenido de <https://www.nacion.com/archivo/sala-iv-declara-inconstitucional-combo-del-ice/GOAZ6NQL3FFJZE5MAHWAANLQEE/story/>

- Santibáñez, A. B., & Ortiz, P. (2005). *La racionalidad de los actores en políticas públicas: Un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas*.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research* Boulder: Westview Press.
- Segura, K. (2010). *Análisis del Proceso de Formulación y Ejecución de las Políticas para el Control de Tráfico Ilícito de Drogas en Costa Rica : 1994 - 2002*. Universidad de Costa Rica, San José.
- Silva, S. (2017). Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño a análisis de políticas públicas. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1(1), Article 7.
- Smith, C. (2015). *Composición e interacción de la red de políticas públicas de radiodifusión y telecomunicaciones en la negociación de las leyes 2006 y 2014 y sus efectos en el régimen regulatorio*. Mexico: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Sobrado, L. (2007). Declaratoria oficial de resultados de la consulta popular realizada el día 07 de octubre de 2007. pag. 4-5.
- Solís, M. A. (2002). Entre el cambio y la tradición: El fracaso de la Privatización de la Energía y las Telecomunicaciones en Costa Rica. *Ciencias sociales* 95, 33-47.
- Sosa, G. (2016). Los grupos de poder mediático ante el cambio institucional: La reforma en telecomunicaciones (2013-2015). *Estudios Políticos* , 91-119.
- Subirats, J. K. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, S. A.
- Superintendencia de telecomunicaciones SUTEL. (2018). *Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones*,. San José, Costa Rica.
- Tavares, M. (abril-junio de 2001). La Política de la Privatización de las Telecomunicaciones en el Brasil. *Revista de Economía Política.*, 21(2), 226-245. Obtenido de <https://www.scielo.br/j/rep/a/8FmNK6tqThywryBpCMQdpyd/?format=pdf&lang=es>
- Téramond, G. F. (1994). *Interconexión de Costa Rica a las Grandes Redes de Investigación Bitnet e Internt*. San José.
- TLC. (2004). *Tratado de libre comercio Republica Dominicana - Centroamerica - Estados Unidos*. Estados Unidos.
- Telecommunications Management Group TMG. (2015). *Estudio Internacional Comparativo*. Arlington, Virginia.
- Tommasi, M., & Stein, E. (2006). La política de las políticas públicas. En *Política y Gobierno*. Número 2, segundo semestre, pp. 393-416.
- TSE. (2007). *Estadísticas del sufragio referéndum 2007*. San Jose: Tribunal Supremo de Elecciones.
- Tsebelis, G. (1995). La Toma de Decisiones en los Sistemas Políticos. Actores de Veto en el Presidencialismo Parlamentarismo, Multicameralismo y Multipartidismo. *British Journal of Political Science, Cambridge University Press*, 25 , 289-325.
- Tsebelis, G. (1990). Nested Games. Rational Choice in Comparative Politic. *Italian Political Science review*, pp. 274.

- Ulate, E. (2011). *Análisis de la Discusión Pública en Torno a la Ley General de Telecomunicaciones en Costa Rica, Periodo 2003-2008: La Búsqueda de una Política Pública*. San Jose, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Uriarte, E. (2002). *Introducción a la ciencia política. La política en las sociedades democráticas*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Valencia, L. (2012). La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 8(16), 11-37.
- Vargas, J. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. *Ciencia Administrativa*, 47-58. Obtenido de <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>
- Vargas, C., & Orozco S., (2013). Políticas públicas desde la arena parlamentaria. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 41, 381-448.
- Vega, O. (2022). *Política Pública de Telecomunicaciones en Costa Rica: El Plan Nacional de Telecomunicaciones (2009-2014)*. San José.
- Wallsten, S. (2001). An Econometric Analysis of Telecom Competition, Privatization, and Regulation in Africa and Latin America. *The Journal of Industrial Economic*, Volume XLIX. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/3569743>
- Zolezzi, S., Chacón, A., & Aguilar, B. A. (Noviembre de 2022). El caso de éxito de Costa Rica en la atracción de IED para incrementar el empleo y el comercio internacional de servicios basados en el conocimiento y dispositivos médicos. *XI Conferencia Redlas*. Lima, Perú.
- Zurbriggen, C. (2003). *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica*. Uruguay: Institut internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de ciencia política*, 26(1), 67-83.

