
políticas sociales

Líneas de tensión: gestión política de la reforma económica. El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la privatización de empresas públicas

Carlos Sojo



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, julio de 2004

Este documento fue preparado por Carlos Sojo, Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El estudio forma parte del proyecto “Política y políticas públicas en América Latina y el Caribe” (Proyecto FRA/02/073) que la CEPAL lleva a cabo con el apoyo del Gobierno de Francia.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4162

ISSN electrónico 1680-8983

ISBN: 92-1-322567-9

LC/L.2173-P

Nº de venta: S.04.II.G.101

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Dinámica política de la reforma económica	7
A. La política importa.....	11
II. Las reformas económicas de los años ochenta y la privatización del ICE	13
A. El ciclo político de las reformas	13
III. El desempeño institucional del ICE y las propuestas de transformación: hacia la privatización por el camino largo	17
A. El camino de la nacionalización	18
B. El ICE y las reformas económicas: el camino de la privatización.....	20
C. El atajo gradualista: balance de la situación actual	29
D. La gestión sociopolítica de la reforma del ICE. Iconografía y neocorporativismo	32
IV. Conclusiones	41
Bibliografía	47
Anexo	49
A. Marco normativo del sistema eléctrico y telecomunicaciones (1910-2000).....	51
B. Otros sectores del subsector eléctrico a partir de 1949	53
Serie Políticas Sociales: números publicados	55

Índice de gráficos

Gráfico 1	Costa Rica: reforma económica, ciclo político e ingreso nacional disponible.....	15
Gráfico 2	Satisfacción y confianza con instituciones nacionales	29

Índice de recuadros

Recuadro 1	Probabilidad de adopción de programas de reforma	8
Recuadro 2	Tipos de reforma y calidad de sus efectos sociales	9
Recuadro 3	El ICE y la opinión pública: 1995-2001	25
Recuadro 4	Proyecto de ley de general de telecomunicaciones.....	27
Recuadro 5	Tarifas por conexión directa de empresa y casa matriz.....	32
Recuadro 6	Grados de vinculación de actores en escenarios deliberativos	39

Índice de cuadros

Cuadro 1	Indicadores de telecomunicaciones, 2000	30
Cuadro 2	Costo por servicios en telecomunicaciones en Centroamérica y otros países seleccionados	30
Cuadro 3	Tarifas de servicios públicos	31

Resumen

En el primer semestre del 2003, y por espacio de tres semanas, los empleados del Instituto Costarricense de Electricidad, ICE,¹ mantuvieron un movimiento de huelga. De hecho las razones de esta acción ilustran el contorno de una tensión política particular que por más de dos décadas ha confrontado dos ideas concretas sobre el Estado y sus funciones: una corporativista y otra neoliberal.² Esta tensión no ha estado sustentada en la típica exigencia de mejoramiento salarial. Por el contrario, las peticiones de los sindicatos se mezclan con argumentos de técnica ingenieril y administración fiscal. El punto de discordia enunciado es el límite del endeudamiento autorizado a la institución para hacer frente a las exigencias de inversión que se requieren a fin de evitar racionamientos futuros. El problema de fondo: la competencia mercantil frente a la gestión pública de servicios estratégicos.

¹ El ICE es la empresa estatal, regida por la normativa de instituciones autónomas, que se dedica a la producción y distribución de energía eléctrica y a la gestión de la telefonía fija, móvil, y los servicios de Internet. Tiene activos por el orden de los 3 744 millones de dólares (2001) e ingresos operativos de 691 millones de dólares en 2001. Estos representaron 26% de los ingresos totales del Gobierno Central y 24% de los ingresos totales del Sector Público en ese año. Su planilla está integrada por unos 12 mil trabajadores, equivalente a un décimo de los empleados del Gobierno Central. (http://www.ice.go.cr/esp/qsomos/planinf/estad_financ_gen1.htm#1).

² El uso de los términos no puede ser ambiguo. Por corporativismo entendemos, siguiendo a Schmitter (1992, p. 80) una forma de intermediación de intereses (distinta del sindicalismo y el pluralismo) cuya características más importantes están relacionadas con el control, promoción o autorización del Estado para su formación y con el carácter monopólico de su representación. Por neoliberalismo entendemos la derivación teórica originada en el pensamiento de Mises, Hayek y Friedmann que reaccionó al liberalismo social de Keynes y que se impuso en la formulación de políticas públicas a partir de los años 80. Los neoliberales “tienden a desconfiar de la libertad positiva como licencia para el “constructivismo”, piensan que la justicia social es un concepto sin sentido, abogan por el regreso al liberismo y recomiendan un papel mínimo para el Estado”. (Merquior, 1993, p. 195). Es importante señalar que estos son los límites externos dentro de los cuales se produce una disputa que siempre ha tenido un resultado híbrido. Sobre esto volveremos más adelante en el capítulo que contextualiza los términos generales del proceso político de la reforma económica en el país.

Los actores de la disputa se separan entre el Poder Ejecutivo, (los funcionarios de la empresa y que son los voceros empresariales de la demanda aperturista) y una opinión pública mayoritariamente volcada a favor de la empresa estatal y “sus” intereses. Las relaciones y los roles que desempeñan cada uno no están claros ni hay cortes limpios que los separen. El Presidente Ejecutivo es el primer representante del Gobierno en el Consejo Directivo, un funcionario de cuasi gabinete de nombramiento directo del Consejo de Gobierno. Por ello, los presidentes ejecutivos suelen responder políticamente a la administración de turno, pero este no es el caso del ICE donde la impronta institucional supera las fidelidades políticas del momento. Los representantes laborales aparecen frecuentemente en alianza con miembros del Comité Directivo en “defensa de la institución”. Los representantes empresariales demandan apertura pero al mismo tiempo señalan su desinterés por “debilitar” en modo alguno la institución estatal. La opinión pública está en contra de las privatizaciones pero tolera espacios distintos de eliminación de monopolios.

La disputa alrededor del ICE trasciende regularmente los límites de su conflicto corporativo. Eventualmente las protestas de la “fuerza amarilla” (una apelación simbólica que alude al color oficial de la institución y parafrasea la denominación de las fuerzas policiales como “fuerza pública”) entusiasman otros sectores sociales que presentan sus propias reivindicaciones y agregan a ellas la “defensa de la institucionalidad” una expresión para enunciar el rechazo a las políticas que suponen de obra u omisión la privatización de entidades públicas, o bien la lucha contra la corrupción o el neoliberalismo.

Se trata en suma de un conflicto social fundamental que ha impuesto un cierto ritmo a las reformas privatizadoras en el país y que resulta relevante para comprender los efectos de la interacción sociopolítica con los planes y propuestas de reforma económica en la sociedad costarricense.

Este artículo se divide en cuatro apartados. En el primero se presenta el esquema conceptual por medio del cual se comprende la problemática de las dimensiones políticas de las reformas económicas. En el segundo se describen someramente los contornos de las reformas adoptadas por Costa Rica desde 1982 para hacer frente a los desafíos de la crisis económica de 81-82 e iniciar transformaciones institucionales y estructurales para propiciar un cambio en el modelo de desarrollo. Luego, en el tercero, se explora a profundidad la problemática del ICE desde su fundación en 1949. Por último en las conclusiones se presentan algunas reflexiones conceptuales de mediano alcance desde el caso concreto.

I. Dinámica política de la reforma económica

Los procesos de reforma económica son actos intrínsecamente políticos. La afirmación parece obvia pero no lo es. Las políticas de estabilización y ajuste han sido instaladas bajo la presunción de estar fundamentadas en racionalidades técnicas, donde el prejuicio político asociado a agrupaciones partidarias de determinados signos ideológicos o a intereses sociales particulares se considera ajeno al motivo decisional.

La decisión política de reforma se reviste así de una connotación tecnocrática. La reforma es asunto disciplinario y tiene lugar en un ámbito dominado por técnicos en posiciones de poder: “technopols” (Centeno y Silva, 1999).

Las políticas económicas y las reformas que impulsan constituyen transformaciones en dos sentidos fundamentales: uno que denominaremos institucional y otro distributivo. En sentido institucional las políticas definen roles para las instituciones que organizan la producción y distribución de la riqueza: esencialmente el mercado y el estado. Los cambios de énfasis desde una orientación predominantemente mercantil o estatista condicionan la orientación general de la política económica. En esencia este reduccionismo paradigmático, es un tipo ideal que difícilmente encuentra aplicación concreta pero ilustra los extremos de un continuo dentro del que se instalan las sociedades en los distintos momentos históricos. El péndulo se desplazó al extremo mercantil durante los ochenta y buena parte de los noventa, pero empieza a realizar el movimiento de retorno, potencialmente favorable a mayores intervenciones del Estado a partir

de la segunda mitad de los años noventa.³ Dos aspectos son centrales en esta desviación: la evidencia empírica de las insuficiencias distributivas del modelo mercantilista que, en América Latina cuando menos, no ha permitido en casi dos décadas avances importantes en la disminución de la pobreza y la desigualdad social y económica (Franco 2002). El segundo aspecto es la influencia de la desregulación en la ampliación de los niveles de riesgo asociado a la volatilidad macroeconómica de las sociedades de la región, en especial debido a los efectos de los capitales especulativos. Estos cambios pendulares suponen modificaciones de énfasis y actitud en los operadores políticos que se justifican de nuevo en motivos técnicos pero que responden a una constante tensión social. Están en cierto modo en la base de la retórica electoral y son el fundamento de la expresión ciudadana de descontento con la política.

El segundo tipo de transformaciones, denominado aquí distributivo, está asociado a los efectos o las consecuencias de los cambios institucionales. Se refiere al flujo de subsidios, mecanismos compensatorios e incentivos de origen fiscal. La distribución puede ser económica cuando los subsidios o incentivos se dirigen a promover actividades productivas consideradas estratégicas o, social cuando las prestaciones fiscales se orientan a la formación de capacidades humanas o comunitarias.

Los cambios institucionales y distributivos que proponen las reformas son la base de la tensión sociopolítica que se acumula alrededor de las mismas. El tipo de reforma, como se verá adelante, es determinante de la resistencia o el apoyo político que genera. Otro aspecto central es el entorno histórico de referencia.

La coyuntura política y social por la que se atraviesa en períodos de reforma es un aspecto fundamental. La credibilidad política de la administración, el grado de desarrollo de los medios normativos e institucionales y los niveles de organización de los intereses sociales son aspectos simbólico-culturales de importancia cardinal. La situación socioeconómica, además, es el principal determinante material.⁴ Los aspectos simbólico-culturales junto a los materiales pueden calificar los escenarios de entorno para aplicación de reformas en cuatro cuadrantes.

Recuadro 1
PROBABILIDAD DE ADOPCIÓN DE PROGRAMAS DE REFORMA

Situación socioeconómica/Capital político	Crisis	Estabilidad
Alto	Alta	Alta/media
Bajo	Baja/media	Baja

Fuente: Elaboración del autor.

En este esquema el entorno histórico se ilustra como la resultante de la articulación entre la capacidad del gobierno para generar confianza y por lo tanto credibilidad en tanto promotor e impulsor de las reformas (entendido como capital político) con el entorno socioeconómico básicamente referido a la estabilidad o no de las principales variables de la producción y el

³ Este no es exactamente el ciclo previsto por Moisés Naim alrededor de la primera fase y la segunda fase de las reformas económicas. Naim suponía en la primera fase una transformación orientada al establecimiento de equilibrios macroeconómicos básicos, mientras que la segunda fase estaría centrada en la transformación de carácter estructural orientada a la redefinición de marcos normativos e institucionales. (Naim, 1995) En realidad, la experiencia costarricense muestra una especie de desarrollo superpuesto de estas dos fases durante el período que abarca los años ochenta y la primera mitad de los noventa. Después de este ciclo el dinamismo de la reforma se detiene, en lo sustantivo, a causa de las limitaciones para avanzar en la reforma privatizadora. Las limitaciones tienen que ver con un replanteamiento constructivo y con sentido social del papel del Estado en la economía.

⁴ El BID convocó un conjunto de investigaciones sobre "economía política de las reformas" en cuatro países de Suramérica: Argentina, Bolivia, Perú y Uruguay. Los términos de referencia procuraban atender tres agrupaciones de hipótesis relacionadas con: a) naturaleza de las reformas; b) tácticas de negociación y c) reglas de juego del marco institucional. (Torre y Gernuchoff, 1999). Véase también: Ortiz de Cevallos, et.al, 1999; Gray Molina, Pérez de Rada y Yanez, 1999 y Filgueira y Moraes, 1999.

consumo. Así entonces, la probabilidad de avanzar procesos de reforma es alta cuando el capital político es alto y la situación de crisis hace imperativa la elección de opciones de transformación del statu quo. La reforma es posible y deseable. Por el contrario en condiciones de limitado capital político (por desgaste o falta de credibilidad, incapacidad propositiva o entorpecimiento legislativo entre otras posibles causas), y de estabilidad socioeconómica las bondades del cambio sugerido por caminos de reforma no son tan claras para todos los sectores de la población. Existen dos escenarios de ambigüedad en este esquema cuando un gobierno fuerte, en sentido creíble, es capaz de vehicular procesos de reforma aún en condiciones de estabilidad; mientras que un gobierno débil puede tener dificultades para la formación mínima de consensos aún en circunstancias en las que la crisis convoca un razonable cambio a favor de procesos de reforma.

Las circunstancias históricas que rodean el lanzamiento de las reformas están asociadas a otra determinación derivada de la combinación del efecto social de los distintos tipos de reformas. Resumiendo las reformas en cuatro dimensiones: privatizadoras; liberalizadoras, desreguladoras y relativa al establecimiento de disciplina fiscal la ponderación de las implicaciones sociopolíticas de las mismas depende de dos tipos de efecto⁵: el asociado a la temporalidad de los costos y el referido al impacto sobre sectores sociales. Así en relación a la duración, los efectos de las reformas pueden ser permanentes o temporales. Respecto del impacto social: agregados o selectivos. Los efectos temporales están asociados a costos que teóricamente serán superados por beneficios futuros: por ejemplo la tendencia al aumento de los precios en escenarios de liberalización que luego se equilibran con la expansión de la oferta. En contraste políticas de eliminación de exenciones tributarias a ciertos grupos económicos en el marco de reformas tributarias orientadas a mejorar el equilibrio fiscal o políticas de disminución de barreras arancelarias, pueden implicar consecuencias permanentes. Respecto del impacto aunque es presumible que todos los costos que experimentan actividades económicas se trasladan a los consumidores finales, en sociedades de mercado, o que el daño causado a determinado agente social se refleja en otros ámbitos (por ejemplo el efecto de la disminución del empleo público en la demanda agregada) también es cierto que iniciativas de reforma pueden de alguna manera imponer castigos más inmediatos a algunos sectores sociales específicos. Con ello se forma una matriz que ilustra tendencias desiguales de tensión sociopolítica derivada de las reformas.

Recuadro 2
TIPOS DE REFORMA Y CALIDAD DE SUS EFECTOS SOCIALES

	Agregado	Selectivo
Temporal	Liberalización	Desregulación
Permanente	Disciplina fiscal	Privatización

Fuente: Elaboración del autor.

Estas valoraciones aluden a impactos inmediatos o tendencias dominantes dentro de cada tipo de reforma, porque se supone que todo objetivo de política pública es por definición agregado y que la selectividad es siempre justificada en horizontes temporales acotados.

Así por ejemplo la liberalización tiene a largo plazo un efecto selectivo permanente porque la propuesta dominante estima que mercados más libres suponen beneficios sociales más amplios para el conjunto de la población, pero en particular para los que necesitan tener acceso a precios más bajos. Aquí interesa destacar que las reformas liberalizadoras se pueden impulsar porque sus efectos inmediatos no son selectivos (no discriminan a los distintos sectores de población) y son temporales (v.gr. inflación asociada a la apertura).

⁵ En este punto nos apegamos a la propuesta de Przeworski (1991).

La privatización en contraste puede convocar efectos agregados temporales asociados a las disminuciones iniciales de precios o al efecto positivo sobre las finanzas públicas o a la disposición de recursos financieros para invertir, por ejemplo, en obras sociales. No obstante interesa destacar que en principio las privatizaciones cambian de manera permanente la estructura de propiedad del Estado y por lo tanto afectan de modo terminal el conjunto de condiciones laborales y sociales asociadas a la empresa pública.

Respecto a la desregulación, entendemos por tal siguiendo a Biersteker la capacidad del Estado para impulsar o disuadir por medio de recursos diversos determinadas actividades económicas. En tal sentido la desregulación puede suponer efectos agregados permanentes respecto, por ejemplo, de las consecuencias de la expansión de la libre competencia, pero en este análisis interesa recoger sus implicaciones inmediatas aunque temporales sobre actividades económicas específicas. El efecto es aquí distinto del de la privatización dado que las actividades desreguladas pueden optar por la reconversión productiva o la traslación hacia otros ámbitos de actividades económicas.

Finalmente en relación con las medidas orientadas a fortalecer la disciplina fiscal. En el plazo inmediato estas medidas referidas a contención del gasto y aumento de los ingresos del Estado tienen efectos permanentes sobre grupos de población no diferenciados en tanto que se estima que el equilibrio fiscal resulta favorable para el conjunto de la población y se erige como un fin en sí mismo. Afectar sin embargo inversiones sociales en mayor proporción que otras dimensiones del gasto público y modificar el grado de progresividad de la carga tributaria pueden tener efectos socialmente selectivos que pueden anticipar las tensiones políticas alrededor de este tipo de reformas.

La temporalidad del impacto social de las reformas es un aspecto de suma importancia para la ponderación de sus implicaciones políticas. El otro está asociado a la secuencia de las mismas. Este tema ha sido ampliamente abordado por Stiglitz (2003) cuando señala que la cuestión de secuencia es un aspecto central en el fracaso político de múltiples iniciativas. En la definición de la secuencia también hay una cuestión de oportunidad, “*timing*”. Así por ejemplo, y como señalamos, las reformas tienen mayores posibilidades de impulsarse en situación de crisis porque las preferencias por la preservación del statu quo son menores (Przeworski). Además en situación de disposición de mayores grados de confianza ciudadana (que tienden a acentuarse al comienzo de los períodos gubernamentales con liderazgos frescos) pueden permitir mayores grados de libertad para la adopción de iniciativas de reforma. En general aquí opera lo que Claus Offe ha llamado “la apelación a la realidad en crisis”.

Luego es esencial la secuencia. Por lo general es obvio que iniciativas de reforma con efectos selectivos permanentes tienen mayores posibilidades de impulsar fuertes resistencias y disputas políticas dado que los grupos sociales tributarios de los beneficios del statu quo los perderán irremisiblemente con la reforma, en su perspectiva inmediata. En contraste iniciativas cuyos efectos negativos no discriminan sectores sociales y son temporales tienen mejores posibilidades de avanzar.⁶ Así arrancar con reformas que suponen efectos selectivos permanentes es menos aconsejable que hacerlo con aquellas que producen efectos socialmente indiferenciados y de carácter temporal. Un ejemplo en esta dirección en reformas relacionadas con disciplina fiscal: al inicio de las reformas en Costa Rica a comienzos de los años ochenta, como veremos adelante, el equilibrio fiscal se procura restablecer con apelación a aumentos en las tarifas de servicios públicos. Hasta la fecha, dos décadas después, la reforma impositiva para transformar la estructura

⁶ En otro trabajo hemos señalado que el abandono temprano de los propósitos de privatización intensiva en Costa Rica dio espacio político para la adopción de otros órdenes de reforma. En contraste en casos como el de Nicaragua demasiado entusiasmo privatizador produjo excesivas resistencias políticas las cuáles en último término han disminuido el espacio político para cualquier tipo de reforma. Sojo, 1999.

de los impuestos o ampliar la carga tributaria no ha sido llevada a cabo debido a inviabilidad política. De haberse intentado por esta vía la estabilidad de las finanzas públicas en la inmediata post-crisis posiblemente se habría requerido más que los cuatro años que tomó por el camino de las tarifas. La secuencia afecta el desempeño final de la reforma.

Por último la cuestión de la intensidad y el ritmo de las reformas es fundamental. Aquí se produce como la advierte Przeworski una especie de “*trade off*” entre la intensidad de la reforma y la persistencia de los costos de su aplicación en el tiempo. Teóricamente las reformas de tipo shock, de alta intensidad, tienen efectos más agudos pero menos duraderos; mientras que las reformas gradualistas tienden a ampliar el rango de duración de los costos negativos aunque en menor intensidad. Los escenarios de elección para los tomadores de decisiones deben reconocer que cuando las reformas son de choque es posible mitigarlas gradualizando su ejecución, disminuyendo los costos relativos y por lo tanto la resistencia social. Por otro lado las reformas graduales cuando enfrentan dificultades de gestión política se encuentran en la perspectiva de ser abandonadas.

Tipos de reforma, temporalidad y dirección de los efectos, secuencia y oportunidad son las cuatro dimensiones que articulan la formación de condiciones políticas para la adopción de reformas económicas. Pero estas condiciones tienen lugar en contextos históricos particulares, cuyas implicaciones resultan determinantes para la viabilidad de los cambios supuestos por las propuestas de reforma. Aquí la estabilidad socioeconómica y el marco político son factores determinantes.

A. La política importa

Analizando la cuestión de la condicionalidad impuesta por los organismos multilaterales Stiglitz señala la importancia de la sensibilidad de las proposiciones exógenas a las particularidades y sensibilidades del orden político local. En este sentido queremos localizar la importancia del ámbito político propiamente tal, esto es donde las gestiones deliberativas derivan en procedimientos administrativos susceptibles de ser ejecutados por el Gobierno (Habermas). En este ámbito el grado de consolidación democrática, y el vínculo entre los ámbitos representativo y participativo de la gestión institucional, son los aspectos que interesa destacar.

La democracia no ha sido por mucho tiempo en América Latina “*the only game in town*”. No lo ha sido porque con demasiada frecuencia los ensayos institucionales fueron violentados por pactos bipartitos entre intereses castrenses y oligarquías locales. En otros casos, porque como ha señalado Strasser (2002) la democracia convive con formas de gobierno que no se rigen por las coordenadas de mayoría y constitución: aristocracia, tecnocracia, burocracia e incluso cleptocracia definen prácticas institucionales y mecanismos decisionales en la región. De ahí que el conocimiento del grado de consolidación de las prácticas democráticas es esencial.

En este punto nos interesa rescatar los tres niveles de consolidación propuestos por Diamond (2000). La democracia señala este autor se consolida con arreglo a tres momentos: institucionalización que dice de la formación de marcos normativos e institucionales; profundización que alude a la observancia de los procedimientos y la difusión de la norma democrática en distintos ámbitos de la vida social y rendimientos, relativo a los resultados del funcionamiento combinado de normas e instituciones. En Costa Rica las discusiones dominantes tienden a localizarse en los rendimientos, dado que los planos normativos e institucionales están relativamente consolidados lo que en ocasiones supone ajustes antes que transformaciones sustantivas. La práctica de reforma constitucional parcial, antes que la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente ilustra una tensión de las últimas dos décadas.

En contraste sociedades de reciente democratización, enfrentan conflictos de institucionalización y profundización de prácticas democráticas. Las preguntas dominantes o las bases de la conflictividad son de orden constitucional; de naturaleza institucional. Intentan zanjar disputas de fondos sobre quién decide; cuál es el procedimiento decisivo; sobre qué asuntos se puede decidir.

Estos aspectos son relevantes dado que en la discusión de la privatización en Costa Rica, conviven conflictivamente motivos de rendimiento social y normas e instituciones.

Es importante en segundo término examinar la situación del ámbito representativo-participativo. Este elemento alude a la acreditación de los actores sociales en el procesamiento de los conflictos. Aquí se puede seguir la propuesta de Lipjhart (1999) sobre deliberación corporativa. Se entiende que en democracias liberales las decisiones se pueden adoptar en entornos corporativos donde la preeminencia del acuerdo tripartito Estado-Empresarios-trabajadores condensa la dinámica social y resume las tensiones más importantes. Un segundo escenario es de carácter partidista donde el pacto social es sustituido por un pacto político entre corporaciones partidarias dominantes. El escenario se desplaza aquí desde el Ejecutivo al Legislativo. Existe, en opinión de Lijphart una tercera fórmula que se denomina pluralista en donde el ámbito de la deliberación se amplía para permitir el ingreso de agentes sociales de composición estructural heterogénea que multiplican los conflictos. Como se verá adelante, la situación costarricense de la última mitad de siglo ha explorado con diversos momentos de traslape e intensidad esas formas.

II. Las reformas económicas de los años ochenta y la privatización del ICE

A. El ciclo político de las reformas

En este apartado haremos un breve repaso de las reformas adoptadas por Costa Rica a partir del estallido de la crisis económica, cuyos efectos fueron particularmente sentidos por la población en el año de 1982.

Un primer aspecto que vale la pena anotar es la peculiaridad del entorno político de la reforma. Ellas tienen lugar en un ambiente signado por a) la inauguración de una competencia bipartidista plena con una evidente asociación entre el ritmo de las reformas y el ciclo electoral; b) el fortalecimiento de la identidad democrática del régimen político especialmente de cara a los conflictos político militares que azotaban la región centroamericana y c) la disposición de recursos financieros frescos que sirvieron para mitigar los efectos sociales de las medidas más severas en relación al impacto social.

Las reformas estabilizadoras se prolongan desde el período que se inicia en mayo de 1982 hasta 1985. En esa etapa la administración de Luis Alberto Monge (PLN) procura el retorno de los equilibrios macroeconómicos, esencialmente la inflación y el déficit fiscal. En lo estructural se busca un relanzamiento de las economías de base rural con un programa amplio de promoción de exportaciones manteniendo convivencia con los regímenes proteccionistas sustitutos.

A partir de 1986 el gobierno de Oscar Arias (PLN) encuentra condiciones políticas favorables para avanzar un programa de reformas estructurales particularmente asociado a la privatización de empresas públicas. Las circunstancias políticas de Nicaragua, acosada por la guerra contrarrevolucionaria impulsada por la Casa Blanca, le permitieron al gobierno de Arias negociar márgenes de maniobra más amplios para sus políticas de reforma económica a cambio de mayor beligerancia en el escenario político a fin de impedir una escalada armamentista contra Nicaragua. Así entonces el protagonismo político en Centroamérica fue hermano gemelo de una política interna que se volvería en contra de los “dogmas” históricos del propio PLN.

Para 1990, cuando el PUSC asume la conducción del ejecutivo, las reformas estructurales habían encontrado escollos insalvables en materia de privatización de las grandes empresas y monopolios públicos. Se había logrado liquidar las empresas de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) por medio de un mecanismo subsidiado que propició la venta a consorcios cooperativos con importante presencia de sectores laborales. Los esfuerzos para privatizar el sistema financiero, la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), el Instituto Nacional de Seguros (INS) y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) no lograron avances significativos en este período pese al interés manifiesto de los organismos financieros internacionales por abrir esas actividades a la competencia.

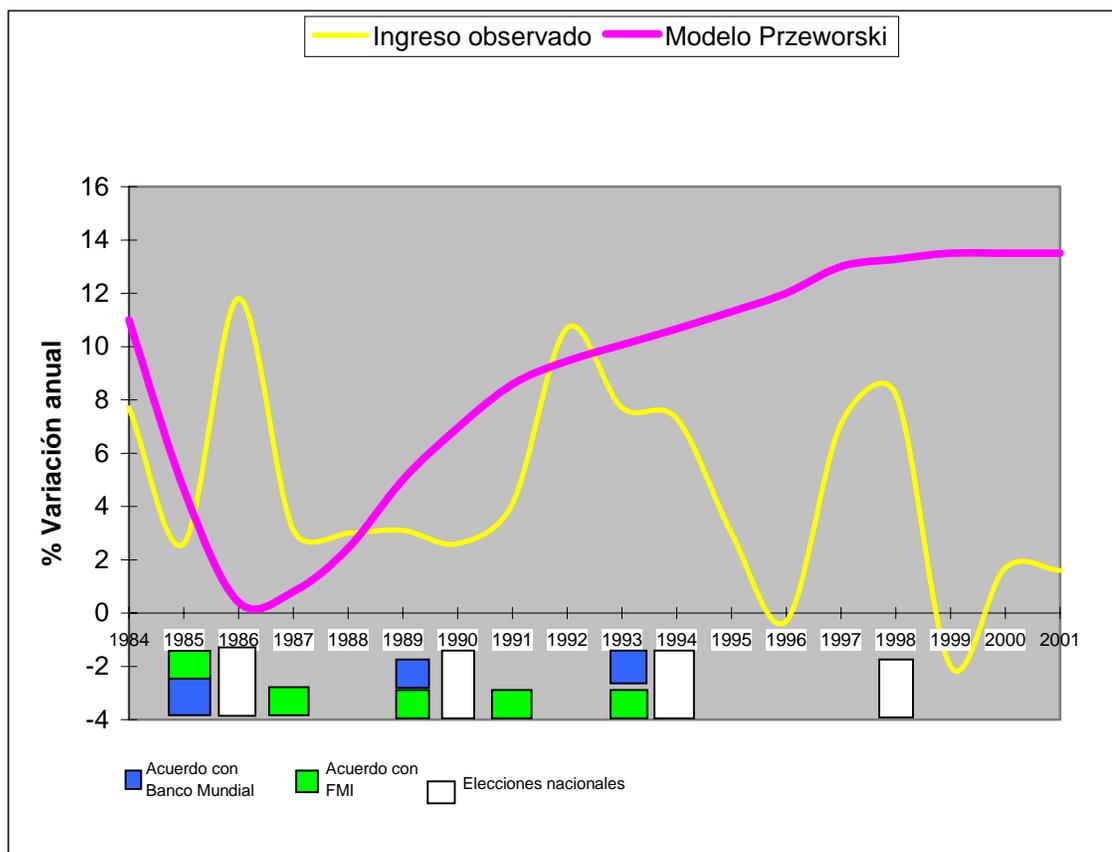
En lo esencial al finalizar la administración Calderón, en 1994, no se avanzó sustancialmente en la reforma del Estado debido a que, en la oposición legislativa, el PLN consideraba inaceptables ciertas reformas. No obstante, en el Gobierno de José María Figueres (PLN, 1994-1998) terminó de promover, aún fuera del marco de acuerdos de ajuste estructural con el Banco Mundial, la reforma del sistema financiero que consolidó la apertura del mercado a los operadores privados aunque ninguna privatización de alguno de los 4 bancos estatales.⁷

En síntesis, las iniciativas de reforma se han adoptado en un escenario de fuerte influencia política, a causa de la dinámica impuesta por el ciclo electoral y la gestión de protestas y resistencia a las reformas de parte de distintos sectores sociales afectados. En este punto conviene hacer un paréntesis para ilustrar el ciclo político de la reforma económica en Costa Rica. De lo que sigue se deberá advertir claramente una ruptura hacia mediados de la década de los noventa con lo que denominados un “modelo tutelado” de reforma. Nuestra argumentación es que justamente la propuesta secuencial de privatizaciones, desde las empresas deficitarias consideradas “no estratégicas” hasta el ICE o entidades semejantes está en el centro de esta discontinuidad.

⁷ Mención aparte merece la situación del Banco Anglo Costarricense. La institución fue liquidada luego de conocerse la magnitud de las pérdidas provocadas por inversiones especulativas realizadas durante la Administración Calderón y que alcanzaron una proporción equivalente a 4% del PIB. La incapacidad de recuperación de muchos de los créditos y las evidencias de flagrante corrupción revelaron una suerte de privatización espuria de la entidad a manos de la elite gerencial y para beneficio de grupos económicos y políticos de los principales partidos. Este acontecimiento como se verá más adelante exacerbó la desconfianza ciudadana sobre la privatización y en general disminuyó la creencia de transparencia en el ejercicio de la función pública.

Gráfico 1

COSTA RICA: REFORMA ECONÓMICA, CICLO POLÍTICO E INGRESO NACIONAL DISPONIBLE



Del gráfico se desprende que el ciclo político de la reforma económica en Costa Rica no responde a un proceso lineal, históricamente acotado, como se sugiere en la línea del modelo teórico de una reforma tipo shock. En ese caso los costos de la reforma asumen la forma de caídas significativas del ingreso que sin embargo se prolongan poco en el tiempo con lo cual disminuye el período de transición, que es el tiempo de ingresos por debajo del punto de partida. (Przeworski, 1991). En Costa Rica en contraste se observa un ciclo de reformas concatenadas con variaciones significativas del crecimiento de los ingresos que incluso tienden a caer a tasas negativas al final del período. En este sentido la experiencia costarricense recoge plenamente el supuesto de que la sucesión de reformas graduales que se desmontan para ser retomadas poco tiempo después no solamente amplía el período transicional (en Costa Rica la tasa de variación del ingreso alcanzada en 1985 no ha sido superada aún) sino que intensifica el costo social de las reformas.

En segundo lugar nótese que de los cuatro procesos electorales habidos en el período solamente uno (1990) ocurre en momentos de bajo ritmo de crecimiento. Esto indica que la hipótesis del ciclo electoral y de la apelación a la realidad en crisis como instrumento de generación de legitimidad para reiniciar procesos de reforma se adapta bien a la experiencia costarricense. Obsérvese además que después de los años electorales vienen caídas profundas en el ritmo de crecimiento del ingreso.⁸

⁸ Al inicio de la Administración Figueres Olsen, el equipo gubernamental convocó un foro participativo para la discusión de la cuestión fiscal, por entonces definida como quizá no el tema más importantes pero sí “el más urgente”. El Ministro de Hacienda mostró, la instalación del ciclo electoral con la evolución del déficit del Gobierno Central con picos en todos los años electorales desde 1982 hasta 1994.

Por último es notable advertir dos períodos de reforma, como adelantamos. El primero que denominamos “tutelado”, donde los organismos financieros internacionales juegan un rol preponderante en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la orientación del modelo. Este período abarca del inicio de la serie hasta 1993. Nótese como los años previos al cambio gubernamental están precedidos por acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Mundial y como el ciclo trienal de acuerdos de contingencia con el FMI coloca las elecciones exactamente en el medio. La reforma tutelada termina con las dificultades políticas para formalizar el tercer programa de ajuste estructural con el Banco Mundial y con las expectativas de la administración Figueres Olsen (1994-1998) para realizar lo que en campaña electoral denominó “un PAE a la tica”.

No es obra de la casualidad el que los avances más significativas en el proceso de privatizaciones se alcanzan precisamente en el período “tutelado” en contraste con las dificultades observadas a partir de 1994 para avanzar cualquier propuesta de privatización.

III. El desempeño institucional del ICE y las propuestas de transformación: hacia la privatización por el camino largo

Para comprender los alcances del proceso político que ha conducido a la imposibilidad de privatización de esta empresa pública conviene en primera instancia recapitular las distintas etapas por las que ha atravesado la institución, colocando particular atención en las últimas dos décadas.

Desde su creación en 1949 el ICE experimenta un proceso de consolidación y crecimiento institucional significativo. Este proceso transcurre sin mayores contrariedades durante las primeras dos décadas. En los años setenta se amplía la influencia de los actores políticos en la conducción institucional en un marco claramente orientado al fortalecimiento del control bipartidista. Este mecanismo permitía al Gobierno electo elegir cuatro de los siete miembros de la Directiva y al Presidente Ejecutivo, una figura con mandato político no gerencial pero de la mayor jerarquía institucional. El sistema establecía entonces una salvaguarda derivada de la desconfianza mutua y de la posibilidad de control mayoritario en manos del ejecutivo.

Este procedimiento se convirtió en esencial para permitir el rol “estabilizador” que las tarifas por concepto de servicios públicos y telefónicos habría de tener para disminuir la magnitud del desequilibrio fiscal de los primeros años ochenta.

En la tabla del anexo 1 se sintetiza el marco legal que estructura la institución y su funcionamiento desde inicios del siglo XX hasta la actualidad.

A. El camino de la nacionalización

El Instituto Costarricense de Electricidad fue creado en 1949 por Decreto de la Junta Fundadora de la Segunda República ⁹, No.449, del 8 de abril de 1949. En sus comienzos al ICE se le encomendó el desarrollo de un amplio programa de electrificación. Se le dotó de un marco legal institucional para funcionar con independencia administrativa, técnica y financiera. Se le asignaron claras funciones de fomento y expansión de la oferta eléctrica del país. Según consta en el decreto fundacional, la institución debía:

“Solucionar el problema de la escasez de energía eléctrica del país, mediante la construcción y puesta en servicio de más plantas de energía hidroeléctrica, con sus correspondientes redes de distribución.

Promover el desarrollo del país mediante el uso de la energía eléctrica como fuente de fuerza motriz.

Procurar la utilización racional de los recursos naturales y terminar con la explotación destructiva e indiscriminada de éstos.

Conservar y defender los recursos hidráulicos del país, mediante la protección de las cuencas, fuentes, cauces de los ríos y corrientes de agua.

Hacer de sus procedimientos técnicos, administrativos y financieros modelos de eficiencia capaces de garantizar el buen funcionamiento del Instituto y que sirvan de norma a otras actividades costarricenses”. (<http://www.ice.go.cr/esp/qsomos/infobase/historia.htm>).

Hasta entonces la actividad de generación y distribución de electricidad en el país se había desarrollado con la concurrencia de dos fuerzas tensionadas: un impulso mercantilista inicial disperso y fragmentado y luego monopolístico en manos de la Electric Bond and Share Company enfrentado a una persistente lucha social, y crecientes acuerdos políticos basados en la convicción acerca de la inalienabilidad de los recursos naturales y sus subproductos.

Es por ello notable que desde temprano el siglo XX la nacionalización de esferas vinculadas a la electricidad tiene lugar. De esta manera en 1910, la primera administración liberal de Ricardo Jiménez decreta la nacionalización del recurso hidráulico que a partir de entonces solo puede ser explotado por iniciativas privadas por medio de concesiones temporales. En 1928, durante el Gobierno de Cleto González Víquez luego de protestas sociales impulsadas por el rechazo al monopolio extranjero, se promulga la Ley de Nacionalización de las Fuerzas Eléctricas y la Creación del Servicio Nacional de Electricidad. Ella confiere al Estado el monopolio de la explotación eléctrica estableciendo posibilidades de concesión reguladas por el SNE. Las concesiones podían ser derogadas en caso e incumplimiento por parte de los operadores privados de las tarifas acordadas. (UCR, 2000. Consideraciones sobre evolución, estado actual y futuro de la electricidad y las telecomunicaciones en Costa Rica. pp.6-15 mimeo).

En 1963 la Asamblea Legislativa encomendó al ICE el desarrollo de la red telefónica del país, definida entonces como “radiotelegráfica, telefónica y radiotelefónica”. Para entonces los servicios de telefonía son entregados por pequeñas empresas extranjeras y nacionales en magnitudes limitadas y con calidad inferior a la del entorno centroamericano. Para 1962 se contaba

⁹ Nombre del Gobierno provisional que gobernó por espacio de 18 meses luego de la deposición del gobierno de Teodoro Picado en marzo de 1948.

en el país con 9600 líneas telefónicas (9000 manuales y el resto automáticas) instaladas en una especie de eje centro-pacífico desde la ciudad de Cartago hasta el Puerto del Pacífico. (UCR,2000, pág. 14)

Entre su constitución y la crisis de los ochenta el ICE experimenta, junto con el resto de instituciones autónomas del Estado costarricense¹⁰ un conjunto de modificaciones orientadas a disminuir la autonomía institucional respecto del poder ejecutivo. Así en 1962 se introduce la participación de Ministros de Estado en las juntas directivas; en 1968 la autonomía de gobierno y administración se limita a este último aspecto, y en 1970 se introduce una legislación para ampliar el control del Ejecutivo en la formación de las Juntas Directivas otorgándole al gobierno de turno la prerrogativa de nombrar cuatro de los siete puestos y a partir de 1974 designar al Presidente Ejecutivo, nombrado por el Consejo de Gobierno, con prerrogativas superiores a la gerencia general.

Este aspecto responde a una lógica de disminución de autonomía efectiva pero con aumento de la influencia gubernamental sobre la entidad. Es evidente que existe una intención de control político, dado que el Ejecutivo procura mayoría y control de la dirección de la entidad. En tanto se trata de instituciones estatales esta decisión procuraba coherencia entre la gestión institucional y el rumbo general de la Administración de turno. Como se verá más adelante esta pérdida de autonomía se califica negativamente cuando son evidentes dos procesos: el que las instituciones son utilizadas con criterios de estabilidad financiera del resto del Estado y el relativo deterioro de la imagen pública de los liderazgos políticos.

En síntesis: en el desarrollo de la historia institucional es significativo advertir elementos que resultarán constantes en la situación actual y que son relevantes para el análisis del proceso político: a) la tendencia a la nacionalización; b) la sensibilidad ante problemas asociados a la insatisfacción de la demanda; c) la respuesta a tensiones sociales; d) el desarrollo de esquemas mixtos de operación y e) el establecimiento de una relación de conflicto entre el carácter autónomo de la entidad y el control político por parte del Poder Ejecutivo.

En referencia al primer punto es evidente una preocupación histórica por la salvaguarda de intereses y bienes colectivos que están bajo el asedio de la iniciativa privada. En este caso se sigue una aproximación gradual que termina, en el sector eléctrico, con la compra de las últimas acciones de la Electric Bond and Share en la Compañía Nacional de Fuerza y Luz en 1967.

La cuestión de la calidad y cobertura es una preocupación dominante de los reformadores que impulsan la estatización de las actividades eléctricas y de telecomunicaciones. En electricidad la cobertura territorial a comienzos de los años 60 abarcaba 45% de la población, proporción que alcanza 95% en la actualidad (UCR, 2000, pág. 12). Como se verá adelante la expansión de la oferta institucional ha logrado consolidar altos niveles de confianza y satisfacción con los servicios entregados entre la población.

En el pasado las reformas fueron impulsadas entre otras cosas por el estímulo de las protestas sociales antimonopólicas. En la actualidad las protestas sociales han sido factores decisivos que limitan no solamente las posibilidades de reforma institucional, sino incluso el establecimiento de políticas tarifarias consideradas excesivas por los usuarios.

¹⁰ En este punto interesa mencionar que la división administrativa del Estado costarricense contiene el gobierno central, los gobiernos locales, las instituciones autónomas, empresas públicas, instituciones autónomas, órganos desconcentrados y un conjunto de entidades de naturaleza "semiautónoma". Esta estructura se ha modificado en los últimos años. En la última década ha desaparecido la categoría de "empresas públicas constituidas como sociedades anónimas" y la categoría de instituciones públicas de servicio. El ICE se ha movido desde la condición de "Institución pública de servicio" a la de "institución autónoma" en los últimos años. Como dato revelador de la creciente complejidad del Estado costarricense, acentuada en épocas de control fiscal más severo, nótese que en 1980 la Contraloría General de la República supervisaba 60 instituciones, la cifra aumentó a 73 en 1989 en parte debido a la expansión del número de Ministerios y en la actualidad, el ente contralor supervisa 256 entidades de las cuales 70 (27%) corresponden a órganos de desconcentración.

El cuarto elemento, contrario a lo que suscita la idea de un fuerte control estatal, el sistema de electricidad al menos ha permitido distintos niveles de convivencia con la actividad privada. Hasta la década de los sesenta hubo un sistema mixto concesionado. Luego se desarrollaron sistemas locales para abastecer ciudades importantes o empresas comunitarias, como Juntas de Electrificación Rural, para atender necesidades dispersas del campo. En la actualidad existe un sistema de cogeneración con límites a la oferta, que mantiene la distribución en manos del monopolio estatal.

Finalmente la tensión entre autonomía y control político de la entidad es un problema central. En el fondo se trata de una lectura estatista pura, donde predomina el carácter público y gubernamental de la entidad, lectura a menudo impulsada por los gobernantes; en contraste con un enunciado de “autonomía burocrática” que sustenta el conglomerado técnico y sindical de la institución.

Estos cinco aspectos se presentarán con intensidades desiguales en los debates más contemporáneos sobre la privatización del ICE. La confianza y satisfacción con el servicio y la evidencia de que el mismo es prestado con eficiencia en circunstancias de coparticipación, al menos en lo concerniente a electricidad señalan límites para los proyectos privatizadores pero al mismo tiempo posibilidades para iniciativas destinadas a la apertura de mercados en el área de producción de electricidad, telefonía móvil y servicios de Internet.

B. El ICE y las reformas económicas: el camino de la privatización

A comienzos de los años ochenta la situación macroeconómica de Costa Rica se deteriora notablemente lo que impulsa un proceso de redefinición profundo del estilo de desarrollo económico, el rol del Estado en la economía, e incluso el sistema de partidos.

Se trata de cambios concatenados que se influyen recíprocamente. El desequilibrio macroeconómico produjo una ampliación considerable del déficit fiscal y de la inflación así como una caída de las reservas monetarias internacionales. El Gobierno del presidente Rodrigo Carazo se había enfrentado con dureza a las propuestas del Fondo Monetario Internacional lo que llevó al país a la declaración de una moratoria unilateral y a la petición de retiro de los representantes del Fondo. En sus memorias, el presidente Carazo argumentó que las exigencias del Fondo resultaban inaceptables e improcedentes y recordó la petición expresa al representante del Fondo par abandonar el país (Carazo, pág.391).

Las acciones emprendidas por la administración de Luis Alberto Monge (1982-1986) para paliar los efectos de la crisis inician un período de cambios en las visiones de la sociedad y en el juego político que van a marcar transformaciones profundas en la visión de los distintos actores sobre el rol del Estado en la economía. Entre 1982 y la actualidad acontecen al menos tres momentos significativos en este proceso de cambio estructural: la primera fase que abarca de 1982 a 1986 cuando las reformas se concentran en el logro de la estabilidad macroeconómica y en el establecimiento de un acuerdo político nacional para la gestión bipartidista de la toma de decisiones. La segunda fase abarca el período de 1986 a 1996 caracterizada por la adopción de reformas estructurales que acentúan el ritmo de las privatizaciones o al menos colocan la cuestión con firmeza en el debate nacional. La tercera fase de 1996 a la actualidad donde se perfila un esquema de reforma institucional para el ICE que tematiza la cuestión más general del destino de las privatizaciones en el país.

1. Primera fase: el ICE como factor de estabilidad macroeconómica

El análisis de este período puede hacerse desde diversos ángulos. Aquí interesa enfatizar dos dimensiones. El establecimiento de un pacto social de emergencia para la recuperación de niveles de estabilidad perdidos en la crisis de 1981-1982, en primer término. En segundo lugar la

identificación de las instituciones monopólicas del Estado como instrumentos de estabilidad por la vía del ajuste tarifario.

La cuestión del pacto social supone la apelación a la ciudadanía de un sacrificio terminal para paliar los efectos de la fractura atribuida más a problemas coyunturales de manejo político que a consecuencias internas de ajustes internacionales que luego se revelaron como detonantes principales de diversas crisis en el continente. El Gobierno convocó un plan de emergencia de 100 días para sanear las finanzas públicas y ofrecer condiciones de salvamento a las empresas dañadas por la devaluación, a las economías familiares golpeadas por la inflación. El plan culminaba con la propuesta de un cambio estructural centrado en la promoción de exportaciones de base primaria: “volvamos a la tierra” y “exportar es bueno” se convirtieron en lemas centrales de la gestión en este período. La “apelación a la realidad en crisis” (*Offe*) permitiría la adopción de medidas impopulares pero temporales que luego reportarían beneficios significativos.

Otros dos elementos componían la estrategia de gestión política de la reforma en este período. La obtención de asistencia compensatoria por parte de los Estados Unidos a cambio de una posición “fuerte” ante la consolidación del gobierno sandinista en Nicaragua. Ello permitió una importante inyección de recursos financieros en carácter de donación que no ha sido superada por ningún otro período histórico y que alcanzó proporciones del orden del millón de dólares por día. Como ha sido ampliamente analizado estos recursos le permitieron al Estado costarricense financiar un complejo entramado de subsidios compensatorios. A Washington, en alianza con los organismos multilaterales y la iniciativa privada estos fondos le permitieron avanzar la reforma en una dirección claramente hostil a la presencia económica del Estado, y promotora de roles cada vez más dinámicos para la empresa privada en todos los campos de la vida económica (Clark, Honey, Sojo).

El tercer elemento propio de la gestión política de la reforma supuso el establecimiento de un acuerdo bipartidista entre el Partido Liberación Nacional, PLN y el emergente Partido Unidad Socialcristiana. Este último coaligó a una heterogénea comunidad de intereses políticos cuyo único cemento lo constituía la oposición histórica a los postulados ideológicos del PLN, entre ellos el compromiso con una amplia presencia del Estado en la economía. Los líderes de la Unidad precisaban un golpe de timón que les permitiera distanciarse de la desacreditada gestión de la Coalición Unidad bajo el liderazgo presidencial de Rodrigo Carazo, de ahí que la demanda por una reforma que permitiera la constitución de un nuevo partido con las fuerzas y los recursos financieros de las agrupaciones coaligadas, era esencial para la continuidad electoral de estos sectores. El gobierno de Monge por su parte precisaba de apoyo legislativo para reformas de fondo requeridas para su plan de estabilización macroeconómica.

Con el acuerdo bipartidista quedó sellado el predominio hegemónico del PLN sostenido por espacio de treinta años y socialmente apoyado por un sistema amplio de consejos corporativos tripartitos. En el nuevo escenario las decisiones pasaron al plano legislativo y más que todo a la negociación entre los líderes principales de ambas agrupaciones.

El cambio en las coordenadas políticas fue acompañado de reformas en el papel social de las instituciones públicas. Para decirlo en corto: el énfasis desarrollista del período pre-crisis dio lugar a la instalación de prioridades macroeconómicas de corto plazo, donde el papel fiscal de las instituciones de servicio adquirió primacía sobre su contribución al desarrollo con equidad social. Es así como según lo reconoce el propio gestor de la reforma,¹¹ el dramático ajuste fiscal experimentado en esos años no se logró por medio de mejoras de recaudación tributaria o

¹¹ Eduardo Lizano, presidente ejecutivo del Banco Central y principal inspirador de las políticas de estabilización y liberalización económica del período 1980-2000. Lizano señala: “En cuanto a los ingresos, la carga tributaria no aumentó tanto, sino que el énfasis se puso más bien en el excedente de las instituciones autónomas y de las empresas públicas. Para tal efecto, se incrementó –en una operación tipo *shock*- el precio de los combustibles y las tarifas de los servicios públicos”(pág.62).

reducción severas en los niveles de gasto sino por medio de ajustes tarifarios. Las tarifas se convirtieron así en impuestos disfrazados y el rol fiscal de las instituciones públicas en el motivo principal de la administración estatal.

El déficit fiscal entre 1982 y 1988 se disminuyó notablemente. El logro no es trivial. El déficit fiscal del Sector Público había alcanzado una proporción de 17% del PIB bajó a proporciones del orden del 4% en 1988, seis años más tarde. No obstante las medidas de contención del gasto público, aunque no se reflejaron en disminuciones significativas, castigaron explícitamente el ritmo de inversión ocasionando en la fase de estabilización (que abarca hasta la finalización de la década de los ochenta) lo que Lizano denominó “descapitalización del Sector Público”(p.65).

Este no fue un curso de acción sencillo o desprovisto de tensión social. Quizá la principal expresión de descontento ciudadano durante este período tuvo lugar en 1983 cuando el país se lanzó a una huelga nacional de pagos del servicio eléctrico que detuvo el ritmo de recuperación macroeconómica que la Administración intentaba en ese momento. El programa tipo shock para aumentar las tarifas eléctricas no fue tampoco inicitativa de la estrategias de estabilización de Lizano. A fin de hacer frente a una expansiva deuda externa, el ICE había venido en una política de incremento tarifario que entre noviembre de 1979 y abril de 1983 había alcanzado a quintuplicarse (481%) (CEPAS, 1983b, pág. 7). No obstante el estallido se produjo cuando en 1982 se decretaron dos importantes aumentos: 70% primero y 92% después. Este último ajuste se aplicaría en forma gradual y escalonada hasta abril de 1983. En ese momento la población se alzó en una huelga nacional de pagos que se prolongó hasta junio del mismo año. Presionado por las protestas sociales y luego de varios intentos de desarticulación pacífica y deslegitimación del movimiento, la administración negoció con los representantes del Comité Nacional de Lucha contra el Alza en las Tarifas Eléctricas y aceptó en lo sustantivo: retroceder los niveles tarifarios al punto de diciembre de 1982 y establecer tarifas preferenciales para pequeños productores y comerciantes, hogares de consumo bajo y centros educativos e instituciones de beneficencia (CEPAS, 1983b, pág. 13).

En este período se consolidan tres aspectos que van a mantenerse constantes en el debate político alrededor de la privatización del ICE. En primer lugar la gestión de acuerdos políticos sobre la base del consenso bipartidista que empieza a desplazarse del centro a la derecha en lo concerniente al rol del Estado.¹² En segundo lugar la afirmación de un discurso alrededor de la utilidad macroeconómica de las instituciones de servicio, al margen de sus contribuciones de largo plazo y a favor del desarrollo. En tercer lugar la evidencia de una relativa cercanía entre el destino institucional y las demandas y expectativas de la población.

2. Segunda fase: La privatización como fin

Una vez alcanzada la estabilidad de los indicadores macroeconómicos, el acuerdo bipartidista se propuso avanzar en la transformación estructural de la economía, con reformas liberalizadoras, desreguladoras y privatizadoras más profundas.

Para entonces los ánimos privatizadores habían sido contenidos con la liquidación de la Corporación Costarricense de Desarrollo, (CODESA) un consorcio público con inversiones primarias, industriales y de transporte cuyo desempeño había dejado dudas por la ineficacia fiscal y por el señalamiento constante de problemas de corrupción. Con los recursos derivados de las donaciones de los Estados Unidos se imaginó un complejo mecanismo para entregar las empresas a manos de asociaciones cooperativas. Con ello y con el relativo desinterés de la ciudadanía por estas instituciones se logró mitigar cualquier resistencia inmediata. No obstante el éxito de la gestión

¹² Muy temprano en la Administración de Luis Alberto Monge, apenas a 8 meses e iniciado su mandato, un líder de la oposición lo expresó de esta manera: “Luis Alberto Monge está haciendo un gobierno que ideológicamente se parece a los postulados del Partido Unidad” lo que a su juicio dificultaba el que la “Unidad haga una oposición fuerte y decidida” (CEPAS, 1983a, pág. 21)

política de esta reforma no se presentó del mismo modo en lo concerniente a las entidades más grandes y dinámicas: la Refinadora Costarricense de Petróleo, RECOPE; el Instituto Nacional de Seguros, INS; el Sistema Bancario Nacional compuesto por cuatro bancos estatales que monopolizaban la captación de depósitos a la vista y la apertura de cuentas corrientes; el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado; ICAA y el Instituto Costarricense de Electricidad, (ICE).

La privatización de las empresas de CODESA, nombre genérico para un conjunto de acciones que incluyeron absorción, liquidación, fusión y venta de empresas, fue políticamente impulsada por la combinación de tres elementos: (Sojo,1991; Lizano, 1999; Clark, 2001) una percepción ciudadana desfavorable al desempeño institucional asociado a mala gestión, pérdidas financieras (de acuerdo con Lizano equivalentes al 3% del PIB) y corrupción; una propuesta de liquidación y venta cuyos recursos provendrían de fondos derivados de la ayuda no reembolsable de los Estados Unidos, aspecto este que introduce elementos de condicionalidad externa con soporte en una capacidad efectiva de asignación de recursos y una modalidad colectivizada de venta primero parcial y luego total de las acciones de las empresas a entidades organizativas de los trabajadores. Todos estos elementos son propios de la circunstancia institucional y no logran constituir un clima favorable a los proyectos privatizadoras más allá de CODESA.

Las reformas continuaron en los aspectos comerciales, con prioridad a la adhesión al GATT y la desarancelización de las importaciones, con aproximaciones de reconversión productiva en procura de la diversificación de la oferta exportable a partir de inversiones extranjeras directas.

En 1988 durante la Administración de Oscar Arias se presenta ante el parlamento la primera propuesta de privatización del sector de telecomunicaciones del ICE. Se proponía entonces entregar a la iniciativa privada el 60% de las acciones de una empresa de la que el ICE conservaría el 40%. Las razones argumentadas vinculaban motivos fiscales con necesidades de ampliación tecnológica. Así, y como sintetizaba Castro (1995, pág. 88) la privatización habría de generar recursos financieros frescos para hacer frente a el déficit de satisfacción de demanda eléctrica; la necesidad de financiar los desequilibrios del sector eléctrico con las ganancias de telecomunicaciones y la urgencia de recursos para renovar el stock tecnológico especialmente en esa área. El único logro sustantivo de este período consistió en la autorización de cogeneración para inversionistas privados, en 1990, con un límite del 15% de la demanda, medida tendiente a disminuir el déficit generado por la lenta gestión de nuevas inversiones especialmente en la costosa área de generación hidroeléctrica.

En este período las fuerzas políticas avanzan en el levantamiento de sus diferencias ideológicas en perjuicio de los pronunciamientos de corte estatista. El centro político se desplaza hacia la derecha, en la dirección de favorecer procesos de eliminación de monopolios públicos y privatización. Pero este desplazamiento no ocurre de manera lineal, desprovisto de tensiones. Se construye una suerte de división del trabajo que permite un mayor avance en las reformas, tanto en expansión como en intensidad bajo gobiernos del PLN y una relativa desaceleración durante gobiernos del PUSC dado el retorno a posiciones ideológicas de los diputados del PLN en la oposición parlamentaria.¹³

No obstante el contexto para la aprobación de un programa amplio de privatizaciones, más allá de CODESA, empezó a perder popularidad y recursos para enfrentar las necesidades de “compra de resistencias”. De alguna manera la liquidación de CODESA por una parte y la

¹³ Franco y Sojo (1992:136) señalaban que este “intercambio representacional” que ponía a una misma fuerza política a favor o en contra del mismo tipo de reforma según se estuviese en el gobierno o en la oposición, se desarrolló como resultado de una suerte de compromiso de equilibrio con segmentos del empresariado. “La positiva respuesta empresarial a este movimiento de clientelismo pendular entre los partidos dominantes contribuye tanto a la satisfacción de sus intereses particulares de corto plazo, como al mantenimiento de ‘una sola’ política económica.”

finalización de los subsidios compensatorios de los Estados Unidos cuando en 1990 una coalición electoral encabezada por Violeta Barrios de Chamorro derrota sorpresivamente la candidatura sandinista de Daniel Ortega, acabaron con el ambiente político favorable a las privatizaciones e incluso a la intensificación del proceso de reformas estructurales. De hecho el tercer programa de ajuste estructural propuesto por el Gobierno de Rafael Angel Calderón (1990-1994) no consiguió aprobación legislativa.

3. Tercera fase: modalidades eufemísticas

Volviendo a los esfuerzos en procura de la privatización del ICE, a partir de 1994 se inicia una etapa marcada por el deterioro de la legitimidad de discursos y proyectos de privatización de entidades públicas en general, pero del ICE en particular, en el marco de lo que denominamos la fase “no tutelada” de la reforma económica en Costa Rica. Este período está marcado por el escándalo que llevó a la liquidación y desaparición del Banco Anglo Costarricense, el más antiguo de la cuarteta estatal. Al margen del debate técnico respecto de las causas de la quiebra del Banco, la entidad acumuló pérdidas no solamente asociadas a los malos negocios bursátiles, sino a la entrega irregular de créditos sin respaldo apropiado a una frondosa agrupación de figuras resonantes del ámbito empresarial y político del país. La crisis del Banco Anglo supuso prisión para los directivos de la entidad,¹⁴ y un deterioro profundo de la confianza ciudadana en el manejo de los recursos públicos pese a que, en este caso, el Estado garantizó apropiadamente los depósitos del público. El efecto mayor fue entonces de orden macroeconómico, dado que las pérdidas implicaron una expansión del déficit fiscal estimada en 4 puntos de PIB de ese año; y sociopolítico debido al efecto negativo sobre la credibilidad de la clase política, de sus agentes gerenciales y de sus asociados en el sector privado. Una combinación de descrédito que aumentaría la dificultad para impulsar proyectos de reforma institucional en el caso del ICE.

La administración Figueres no encontró ambiente para impulsar proyectos de reforma institucional con orientación privatizadora. En la opinión pública la crisis del Banco Anglo había generado suma desconfianza ante proyectos de tonalidad antiestatista o simplemente privatizadora.

¹⁴ Los seis directivos de la entidad y el gerente general fueron condenados a 12 y 24 años de prisión respectivamente, en una disposición judicial considerada aleccionadora.

Recuadro 3

EL ICE Y LA OPINIÓN PÚBLICA: 1995-2001

La empresa UNIMER-RI realiza periódicamente una encuesta nacional a pedido del Diario La Nación para registrar la opinión de los costarricenses sobre la situación del país. De tales encuestas derivamos algunos datos ilustrativos respecto de la opinión de la ciudadanía en este sentido.

La profunda simpatía de los costarricenses con el ICE: 3er lugar en instituciones que contribuyen a la democracia costarricense (2001).

Las relativas diferencias de valoración respecto a electricidad y telecomunicaciones: 75% en contra respecto de 83% en relación con privatizar. (Setiembre 95) En todo caso siempre una alta oposición.

No obstante en la misma época más gente estaba en contra de desmonopolizar la banca (58%) que telecomunicaciones (50%).

Aunque con grados de satisfacción muy altos (80%) en Setiembre de 1996, la población está más satisfecha con servicios eléctricos (90%).

En mayo de 1999 el 50% no conocía ninguna información sobre los proyectos del ICE. Esto ocurre en medio de la crisis del Combo. Ello puede sugerir que la base de la opinión pública está menos referida a la dimensión técnica que a los aspectos simbólicos de la problemática.

De la falta de información sobre el ICE se acusa al Gobierno, lo que disminuye la confianza en cualquier iniciativa de reforma. 76% responde que el gobierno no ha brindado información. (Setiembre-Octubre 1999) Y la mayoría pensaban que la razón para no informar era no decir la verdadera intención de la reforma. En la misma encuesta 44% consideraron que lo buscado era "Vender al ICE" contra 22% que hablaron de "reorganización y eficiencia" institucional. Los deseos de los costarricenses para "vender" (cuadro N° 52) solo alcanzaban 3,3% de las opiniones.

La encuesta de junio del 2000 desagrega datos interesantes: El punto débil de la telefonía se refiere a "calidad" entendido como rapidez para otorgar teléfonos. La satisfacción con el servicio celular e Internet era notablemente más baja: 33% y 36% respectivamente contra proporciones de 91% y 73% en electricidad y telefonía fija.

Por ello los porcentajes a favor del monopolio del ICE bajan conforme se avanza hacia celulares e Internet: a favor del monopolio en teléfonos (64%), en celulares (49,5%) y en Internet 42%. Proporcionalmente aumenta también el número de NS/NR.

Y por último en general no hay diferencias por partido político, lo que ilustra una suerte de consenso ideológico. Pero si hay diferencias por estratos de edad (los más jóvenes más informados, por ejemplo). Los más ricos, los más rurales y los más educados en mayor medida indiferentes. (Mayo 1999). Podría decirse que se trata de una lucha de grupos medios, entre grupos medios y por los intereses de grupos medios.

Fuente: Elaboración propia del autor.

No obstante la relativa impopularidad de políticas de "reforma del Estado" asociadas a despidos o privatizaciones la Administración Figueres propuso la segmentación institucional del ICE como un paso en la dirección de la apertura de los mercados de electricidad y telecomunicaciones a la competencia.¹⁵ La lógica de la separación estribaba en el hecho de que la rentabilidad potencial para la iniciativa privada se encontraba más del lado de las telecomunicaciones que de la generación y distribución eléctrica, aspecto que ponía fuerte presión sobre la relación subsidiaria con que la entidad opera: los excedentes de telecomunicaciones financian los subsidios implícitos en las tarifas eléctricas o en el mantenimiento de costosas redes de distribución rural para pocos usuarios. Las propuestas de apertura de la Administración Figueres chocaron con la oposición de los frentes sindicales y de sectores ideológicos del propio partido oficial y dieron lugar en ese período a un primer frente organizativo amplio para enfrentar

¹⁵ Esta prescripción calza dentro de la lógica de *New Public Management*, donde la segmentación funcional, se complementa con aspectos como la ampliación de la autonomía gerencial (dicha aquí como disminución de la influencia política), y gestión por resultados entre otras (Nickson, 2002).

propuestas de privatización: el Consejo Nacional de Defensa de la Institucionalidad, integrado por sindicatos del ICE, exdiputados y la figura prominente del exPresidente Rodrigo Carazo.

Comprometida con una agenda de cambio institucional para ampliar la competencia en sectores estratégicos para la producción y la atracción de inversiones extranjeras, la administración Rodríguez convocó un proceso de diálogo nacional donde las partes interesadas habrían de tener posibilidades de discutir ampliamente las propuestas del Poder Ejecutivo y procesarlas en un ámbito plural que permitiera la presentación de discrepancias y la formación de consensos mínimos. El avance en ese sentido fue notorio. Incluso en la temática relacionada con el ICE.

La mecánica de la Concertación Nacional¹⁶ establecía diez mesas temáticas una de ellas dedicada a la reforma del sector telecomunicaciones del ICE. La propuesta de la Administración Rodríguez partía en ese sentido de la fragmentación institucional como punto de referencia para la apertura y potencial privatización. El Presidente Rodríguez lo justificó de esta manera:

Monopolizado por una entidad pública con limitaciones para actuar con agilidad e invertir lo suficiente, dicho mercado afectaba seriamente la competitividad económica y constituía la mayor carencia de capital físico del país, por la insuficiente cobertura de telefonía fija y celular, los elevados costos de algunos servicios, la poca penetración y el pobre servicio en relación con Internet y la escasa innovación tecnológica (Rodríguez, 2003, pág. 53).

El proceso de concertación avanzó ampliamente en la discusión de la propuesta de apertura del mercado de telecomunicaciones. Esta comisión realizó su trabajo a lo largo de 27 sesiones (entre 13 y 16 en el resto de comisiones) y contó con la más amplia participación de representantes de partidos políticos: siete en total. De ellos, los tres representantes del PLN no suscribieron el acuerdo final de la comisión. El representante del Partido Fuerza Democrática, uno de los más activos líderes actuales del movimiento de trabajadores del ICE, suscribió el acuerdo con reservas.

Los resultados del proceso de concertación incluyeron aspectos que permanecen en la discusión actual: la ampliación del Consejo Directivo para incluir representantes de los sindicatos y las cámaras empresariales, la apertura gradual del mercado, la ampliación de la autonomía financiera y el establecimiento de una entidad reguladora especial.

Es significativo en este punto señalar la anuencia a la eliminación del monopolio estatal del mercado de telecomunicaciones y la intención de parte de las organizaciones laborales por ampliar su grado de intervención en las decisiones políticas de la entidad. La administración Rodríguez recogió los acuerdos y los plasmó en un proyecto de Ley de General de Telecomunicaciones.

¹⁶ Para información detallada sobre el procesos de Concertación Nacional véase el balance realizado por Barahona, Gallardo y Sojo.

Recuadro 4

PROYECTO DE LEY DE GENERAL DE TELECOMUNICACIONES

Acuerdos del Proceso de Concertación Proyectos de ley y decretos elaborados por el Poder Ejecutivo

Mesa de Telecomunicaciones

Fortalecimiento del ICE mediante reformas en materia legal, reformar su Consejo Directivo, el cual estará integrado por 5 miembros, nombrados por el Gobierno, dos por los trabajadores del ICE y dos por UCCAEP.

Apertura del mercado de telecomunicaciones

- Reforma a los artículos 188 y 190 de la Constitución Política
- Ley general de Electricidad, expediente N° 12.693.
- Ley general de Telecomunicaciones, expediente N° 12.694.
- Ley de Modernización y Fortalecimiento del ICE, expediente N° 12.695.

La reforma constitucional se encomendó a una Comisión *Ad Hoc*. Los tres proyectos restantes fueron trasladados a la Comisión de Gobierno y Administración.

Creación de una ley general de telecomunicaciones para garantizar el acceso igualitario de particulares a la explotación de actividades económicas derivadas de servicios inalámbricos y de telecomunicaciones.

Creación de una entidad reguladora de telecomunicaciones, separada totalmente de la ARESEP, sus funciones serán regular los servicios, fijar tarifas, velar por la calidad e investigar posibles conductas monopólicas.

La apertura del mercado de las comunicaciones será un proceso gradual, que culminará a más tardar en enero del 2002 y consistirá en 5 etapas.

El presupuesto del ICE no debería formar parte del muestreo de los entes externos, a más tardar en mayo de 1999.

El ICE pagará impuestos sobre la renta al Gobierno; además, se autofinanciará mediante los recursos que capte por la prestación de sus servicios y la aplicación de mecanismos de apalancamiento.

Fuente: Tomado de Barahona, Gallardo y Sojo (s.f.p.).

4. La crisis del Combo

La administración Rodríguez instrumentó los acuerdos de concertación para generar una ambiciosa propuesta de reforma del ICE. Este paquete consistía en la consolidación de la separación institucional entre los sectores eléctrico y de telecomunicaciones, la apertura del mercado de telecomunicaciones y un plan para el fortalecimiento y modernización institucional del ICE. La propuesta contenía un plan de apertura gradual del monopolio de telecomunicaciones; un procedimiento para la ampliación de la cogeneración eléctrica privada y la disminución del monopolio del ICE en la distribución eléctrica. Para viabilizar la gestión legislativa de la reforma, el Poder Ejecutivo tomó la decisión de fusionar los distintos proyectos en una sola propuesta de ley: “para el Mejoramiento de los Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones y de la

Participación del Estado”.¹⁷ La iniciativa empezó a recibir trámite legislativo a principios de diciembre de 1999. Para el 20 de marzo de 2000 el proyecto recibiría aprobación en primer debate en la Asamblea Legislativa por una cómoda mayoría de 45 votos afirmativos sobre un total de 57 diputados.

El trámite no estuvo desprovisto de resistencias. Como el propio Presidente Rodríguez lo sintetizó la oportunidad ganada para la negociación integral de tres leyes independientes, produjo un primer efecto asociado a la agregación de resistencias sociales de muy diversa índole. A los grupos sindicales opuestos a la apertura del monopolio, se sumaron los sectores ambientalistas, preocupados por el impacto de la expansión de la generación eléctrica; los estudiantes en contra de la privatización y los usuarios temerosos de los efectos inflacionarios en las tarifas.¹⁸

Las protestas sociales callejeras fueron precipitadas por manifestaciones campesinas previas y vehiculizadas por un entusiasmo amplio de estudiantes universitarios y de secundaria. Los reclamos apuntaban al rechazo legislativo. Al cabo de una semana de protestas, los diputados del PLN habían declinado su apoyo al paquete de proyectos y tras quince días el Poder Ejecutivo entabló una mesa de negociación con el frente opositor. La medida definitiva vendría en la forma de una declaración de inconstitucionalidad, por parte de la Sala Constitucional, sobre el procedimiento seguido para la aprobación en primer debate del proyecto “Combo”.

En lo esencial, la experiencia del Combo desnudó una estrategia de transformación institucional que procuraba privatizar sin decirlo, organizando para ello una enmarañada red de reformas legales en todos los ámbitos: el administrativo político, el de gestión productiva y el de regulación. De ahí que un análisis sugiere que “...las complicaciones legales del proyecto tenían relación con una producción intencionada de oscuridad, que servía a objetivos precisos” (Solís, 2002, pág. 40).

La privatización gradualizada, solapada, oculta tras un abigarrado instrumental de reformas administrativas para autonomizar la institución, ampliarle poderes discrecionales a una directiva ampliamente politizada, colocarle mecanismos regulatorios laxos. Todos estos contenidos respondían a un esquema de creación de eufemismos alternativos a la expresión “privatización” que se remontaban a las reformas propuestas por la Administración Figueres en 1996 para desmembrar la institución en corporaciones especializadas. Todo esto convocó desconfianza y animadversión, no solo desde la perspectiva de la opinión pública sino desde los encargados de la supervisión y regulación del aparato estatal. Así lo expresaba el Contralor General de La República en 1996:

En la Contraloría General de la República nos parece que es deseable y es saludable, para la vida del país, que esta Asamblea Legislativa defina si lo que se quiere es impulsar un proceso de privatización discreto o disimulado; si es eso lo que más le conviene al país o le conviene plantear una privatización franca y abierta para regularla como privatización (...) Si este país decide entrar en un proceso de privatizaciones con el ICE a la cabeza, en la Contraloría General de la República tendríamos mucho gusto en contribuir a una legislación lo más sana posible, para regular estos procesos.¹⁹

¹⁷ La opinión pública denominó esta propuesta de reforma “el combo del ICE”. Las cadenas de comida rápida ofrecen paquetes completos denominados “combos”. La denominación popular puede simplemente aludir a la agrupación o puede tener una connotación peyorativa directa.

¹⁸ “...el proyecto único –señaló Rodríguez– generó un frente variopinto y abigarrado, pero también único, de oposición al proyecto, al estimular el acercamiento y la constitución de lazos orgánicos entre dichos grupos. Las razones por las que cada cual se oponía al proyecto no tenían mucho o nada que ver con las del otro, y podían ser más o menos significativas o fundadas, pero ahora todos tenían algo en común: oponerse a algún aspecto de la propuesta, cualquiera fuese” (2003, pág. 142).

¹⁹ Comparecencia de Luis Fernando Vargas, ante la Comisión Especial Mixta en Noviembre de 1996. Citado por Solís (2002, pág. 39).

C. El atajo gradualista: balance de la situación actual

Con el fracaso del “Combo” las iniciativas de reforma institucional entran en un nuevo período de recesión. Para entender la dinámica actual nos proponemos analizar la dinámica institucional, en primera instancia y en segunda, la combinación de discursos, actores y escenarios de gestión política.

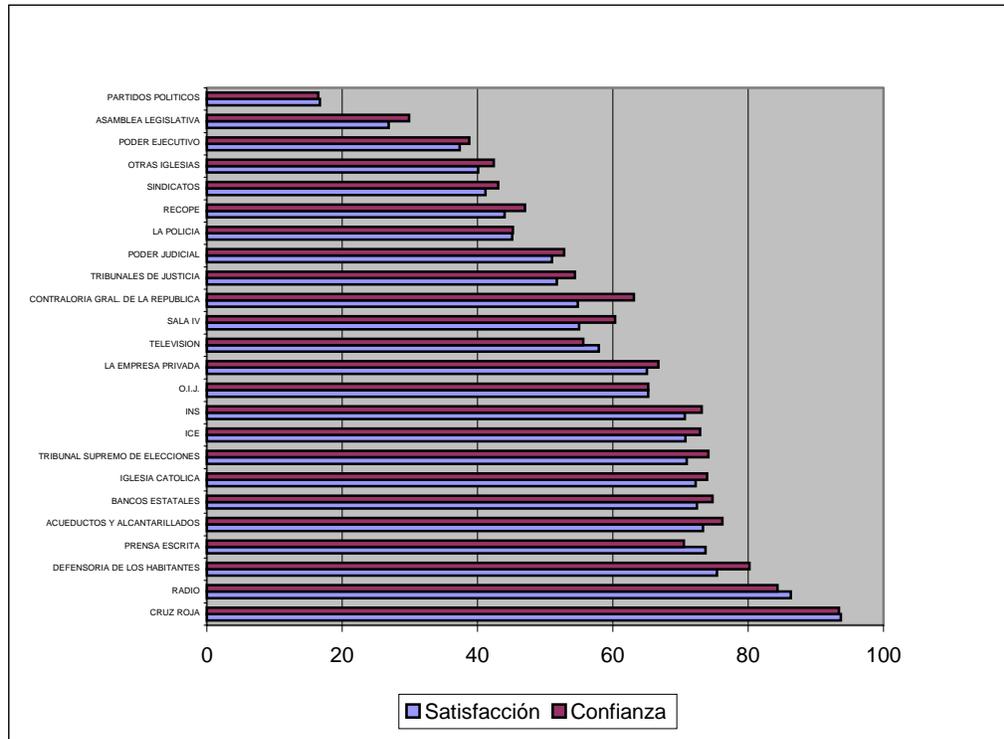
1. El ICE actual

En el año 2002 el Instituto Costarricense de Electricidad reportaba una cobertura del servicio eléctrico del 97% del territorio de acuerdo con información emanada del Censo del año 2000 con un crecimiento de 3% respecto de los niveles de 1988 (ICE-2003, págs. 24-74).

Después de atravesar por un período de expansión tarifaria producto de la necesidad de ajustes fiscales, los aumentos en tarifas eléctricas entre 1994 y 2001 han estado por debajo de la inflación. Ello ha sido producto de la aprobación de aumentos por parte de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, por debajo de los solicitados por la institución a partir de 1997. Esta situación puede coadyuvar efectivamente al mantenimiento de la satisfacción de los consumidores con el desempeño institucional.

Cómo se ve en el cuadro adjunto en una encuesta de opinión de finales del año 2000, el ICE mostraba niveles de satisfacción del orden del 71% y de confianza del orden del 73% en amplio contraste con los niveles de satisfacción y confianza del orden del 16% que mostraban los partidos políticos, en la proporción más baja observada.

Gráfico 2
SATISFACCIÓN Y CONFIANZA CON INSTITUCIONES NACIONALES



Fuente: UNIMER, 2000.

Por otro lado los niveles tarifarios permiten explicar de algún modo la diferencia de opinión que respecto del desempeño institucional pueda presentarse entre consumidores residenciales e industriales. Los datos de la institución para una muestra de 26 países de América Latina (ICE, 2003, págs. 90-91), ubicaban los precios promedio cobrados por el ICE (6,96 centavos de dólar por kilovatio hora) en el sector residencial por debajo del promedio (9.62 centavos) solamente superior a los precios mostrados por 7 países. En contraste, los precios para el sector industrial cobrados por el ICE en promedio (8,46 centavos) fueron ligeramente superiores al promedio (8,20 centavos) y se localizaban por encima de 17 países.

En el plano de las telecomunicaciones el ICE ha logrado trascender el atraso tecnológico de finales de los sesenta y como se observa en el cuadro siguiente localizar el país a la cabeza de los niveles de Centroamérica, con la inclusión de Panamá aspecto que no resulta trivial dada la mayor extroversión del sistema económico panameño y por lo tanto una exigencia relativamente mayor de conectividad. Donde se muestra rezago notable es justamente en la telefonía celular. No obstante como producto de fuertes inversiones en el área entre 2000 y 2003 se amplió la oferta de líneas celulares de 144 mil a 217 mil con la tecnología TDMA. En 2002 se contrataron 400 mil líneas de tecnología GSM. Todo ello supuso un aumento de 364 por ciento en la oferta celular que supone en la actualidad 15 líneas por cada 100 habitantes, superior a todas las observaciones de Centroamérica en el año 2000 (ICE,2003, págs. 131-3).

Cuadro 1
INDICADORES DE TELECOMUNICACIONES, 2000

País	Líneas telefónicas por cada 100 habitantes	Teléfonos celulares por cada 100 habitantes	Usuarios de Internet por cada 10000 habitantes
Costa Rica	24.9	5.2	621.4
El Salvador	9.0	11.3	65.0
Guatemala	5.7	6.1	58.6
Honduras	4.7	2.4	61.7
Nicaragua	3.0	1.8	98.5
Panamá	16.4	8.3	159.8

Fuente: ITU (2001)

Cuadro 2
COSTO POR SERVICIOS EN TELECOMUNICACIONES EN CENTROAMÉRICA Y OTROS PAÍSES SELECCIONADOS

(dólares de los Estados Unidos)

País	200 minutos local fija	Posición	60 minutos internacional fija	Posición	200 minutos telefonía móvil	Posición	60 minutos telefonía móvil	Posición
Chile	15.86	20	27.30	2	28.48	4	22.78	6
Costa Rica	3.80	4	66.60	13	26.81	3	13.51	2
El Salvador	10.07	15	82.80	15	21.07	1	17.65	4
Guatemala	6.00	8	124.86	22	38.19	7	22.35	5
Honduras	2.09	2	102.00	19	73.40	19	36.80	19
México	14.30	19	65.70	12	55.45	13	31.52	14
Nicaragua	6.25	10	79.50	14	74.35	20	36.25	18
Panamá	7.50	11	105.60	20	75.00	21	40.25	22

Fuente: Alexis de Tocqueville Institution, "A Telecom. Scorecard 1999-2000"

Así como en los servicios eléctricos existe una suerte de subsidio de las tarifas residenciales por parte de las industriales esta tendencia es más acentuada en las tarifas telefónicas. Como se observa en el cuadro anterior, Costa Rica mantiene uno de los niveles tarifarios más bajos de

servicios telefónicos locales, contra un nivel relativamente alto de las tarifas internacionales. Asimismo son notables los bajos precios relativos de las tarifas celulares aspecto que indudablemente ha estado presente en la ponderación de consecuencias potenciales de la privatización de la telefonía móvil.

Cuadro 3
TARIFAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

Concepto		Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Electricidad (dólares/kwh) ^{a/}	Residencial	0.053	-	-	0.069	0.108	0.119
	Comercial ^{b/}	0.084	-	-	0.107	0.127	0.116
	Industrial	0.068	-	-	0.080	0.101	0.104
	Cuota mensual fija residencial	4.970	6.030	Variable		6.030	-
	Cuota mensual fija comercial	6.300	12.060	Variable	2.030	16.080	-
Teléfono (dólares)	Costo por minuto llamada nacional ^{c/}	0.010	0.020	0.030	0.020	0.020	-
	Costo por minuto llamada a los Estados Unidos ^{d/}	0.550	0.800	0.600	1.400	0.900	-
Agua potable (dólares/m ³)	Tarifa básica residencial ^{c/}	3.510	2.280	0.710	0.950	0.270	-

Fuente: Energía y Combustibles: Unidades de Energía, CEPAL-México sobre la base de cifras oficiales. Teléfono y Agua Potable: Secretaría de Integración Económica Centroamericana, página web www.sieca.org.mx.

Notas: a/ Precios promedio

b/ En el caso de Costa Rica se le denomina "general".

c/ En el caso de Guatemala es tarifa fija.

d/ Las tarifas residencial y comercial son las mismas.

En el gráfico anterior se observa como la tendencia a presentar tarifas más bajas que las disponibles en el entorno centroamericano, es privativa de los servicios de electricidad y telecomunicaciones. Obsérvese en contraste como los servicios de agua potable multiplican en Costa Rica los niveles observados en el resto de los países.

Respecto de la provisión de servicios de alta tecnología en información, los datos parecen no sugerir problemas serios de competitividad en relación con el desempeño del ICE. Considerando el servicio de transmisión de datos corporativos, el ICE realiza una oferta significativamente más barata que la de otros países de la región.

En el cuadro siguiente se presentan las tarifas cobradas por la comunicación entre empresas y su casa matriz en una muestra de ocho países.

Recuadro 5

TARIFAS POR CONEXIÓN DIRECTA DE EMPRESA Y CASA MATRIZ.

(US\$ dólares)

País	Tarifa (1)
Guatemala	1 399
Argentina	1 186
El Salvador	718
México	651
Honduras	583
Nicaragua	560
Brasil	445
Costa Rica	194

Nota: (1) Tarifa mensual por servicio 128 kbps, a una distancia de 100 km o más entre dos sedes

Fuente: Linxtech.com, tomado de La República (22/9/03) "Servicios empresariales del ICE con buena acogida"

Los datos señalados hablan, a modo de síntesis, de una institución que satisface demandas de manera relativamente barata en comparación con los demás países de la región. Además que ha logrado superar problemas de limitación de oferta, especialmente en el servicio celular, por medio de la ampliación notable de las inversiones y la adopción de nuevas tecnologías. Igualmente advierte el establecimiento de una suerte de etapa de expansión de la oferta de servicios que coincide con el relativo desgaste político de las iniciativas de reforma con contenido privatizador.²⁰

D. La gestión sociopolítica de la reforma del ICE. Iconografía y neocorporativismo

La transformación institucional del ICE no es un proceso tecnocrático. Convoca decisiones políticas que se introducen en la médula del imaginario social costarricense.²¹ Asimismo en la ponderación de opciones de reformas han tenido lugar negociaciones intrainstitucionales, debates legislativos, procesos de concertación, comisiones mixtas legislativas y disputa callejera. En cierto modo la reforma del ICE ha supuesto un ensayo de todas las expresiones conocidas del proceso deliberativo en el escenario político costarricense. Imaginario colectivo e ingeniería deliberativa interactúan en una discusión revestida de posiciones ideológicas sobre el rol del Estado y argumentos tecnocráticos sobre inversiones, demanda agregada, tecnologías de punta y competitividad. Las referencias discursivas provienen del debate actual sobre la reforma del ICE, impulsado por la presentación de una nueva iniciativa de reforma a la Ley N° 449 elaborada dentro de la institución y presentada a la Asamblea Legislativa en Diciembre del 2002. Refleja de cierta manera el interés del grupo que denominamos corporativo a diferencia de los anteriores proyectos impulsados por intereses más cercanos a estrategias aperturistas y privatizadoras. Es pintoresca la

²⁰ Estos aspectos son coincidentes con las variables que en opinión de Estache, Foster y Wodon (2002), determinan las vinculaciones microeconómicas de las reformas de servicios públicos con las expectativas de los pobres. "Las vinculaciones microeconómicas entre la reforma de la infraestructura y los pobres pueden ser de dos clases, a saber, las que afectan el acceso de los pobres a los servicios y las que influyen en la capacidad de los pobres para financiarlos". Consecuentemente ampliación de cobertura y abaratamiento de las tarifas suponen estrategias de inclusión social que pueden significar resistencias más amplias en caso de que la reforma propuesta tienda a disminuir esas tendencias.

²¹ Solís (Ibid, 43) dice bien: "El nosotros con el cual quedaba relacionada la paz –amenazada con los actos que motivaron las protestas de marzo de 2000- remitía a la tradición que también había tomado cuerpo en el ICE, como institución pública clave en la modernización posterior al conflicto armado de 1948, asociada con el bienestar y la seguridad de la posguerra. UN ICE descrito como "nuestro" y como un símbolo en el cual la población se miraba orgullosa de sus logros, y por tanto de su país, quedaba contrapuesto a la vivencia inmediata de un ICE que se salía de la esfera de lo "nuestro", en forma muy similar a como una persona experimenta una amputación que transforma su cuerpo, y con ella su propia identidad".

definición del objetivo de la reforma: "...el propósito único, pero de capital importancia, de aislar al ICE de la interferencia política causada constantemente por el Poder Ejecutivo, de mejorar los procedimientos de contratación el uso de los recursos propios del ICE, todo en aras de cumplir el mandato constitucional de operar estas instituciones con autonomía técnica".

http://www.ice.go.cr/esp/temas/fortalecimiento_ice/doc/Pyto.%20Ley%20Fortalec.pdf).

Los principales contenidos de la reforma impulsada en la actualidad quedan así resumidos (La Nación, 18 de febrero de 2003):

El ICE podrá endeudarse hasta en un 60 por ciento del valor de sus activos; el Estado no podrá obligar al ICE a mantener depósitos en cuenta corriente ni en títulos del gobierno; 100 por ciento de las utilidades netas o excedentes del ICE serán reinvertidos en la prestación y expansión de servicios de energía y telecomunicaciones. Además, La Contraloría ejercerá sus potestades de fiscalización, excepto en las licitaciones por registro y restringidas, que son de montos relativamente bajos y los sindicatos tendrán dos de siete puestos en la junta directiva del ICE. La sociedad civil tendrá otro y los restantes cuatro serán del gobierno. Por último, los recursos hídricos y concesiones del espectro radioeléctrico que se usan para producir electricidad y servicios de telecomunicaciones serán propiedad del ICE, aunque son bienes del Estado.

Queremos identificar en primer lugar actores y discursos dominantes. Luego nos proponemos reconstruir la gestión política a partir de la identificación de tres escenarios de gestión de la reforma: la reforma vía gestión bipartidista; la deliberación concertada y el la negociación institucional. Finalmente nos proponemos explorar las posibilidades de reforma dados los modos de articulación de actores, discursos y espacios deliberativos.

Para sintetizar la propuesta analítica tenemos que actores y discursos interactúan en diversas formas de articulación de espacios deliberativos, lo que indica probabilidades de éxito de reformas particulares con contenidos concretos.

1. Actores

La dinámica institucional se desarrolla en un entramado de intereses específicos y generales, corporativos y extrainstitucionales que permitiría prácticamente cualquier tipo de agrupación. Los perfiles de actores más notables podrían quedar definidos, con base en agrupaciones de finalidad, de la siguiente forma: corporativos; nacionalistas; y privatizadores.²²

Los grupos corporativos integran a las organizaciones sociales de la institución, unificadas alrededor del Frente Interno de Trabajadores (FIT) y otras entidades gremiales del sector público que se agrupan mecánicamente por intereses corporativos propios. Este grupo sindicalizado se completa con asociaciones profesionales, cooperativas e incluso gerenciales que se identifican alrededor de la insignia institucional.

El segundo grupos de actores, definido como nacionalista, se aglutina alrededor de una misión de tutela de los bienes públicos. Aquí quedan integrados los grupos políticos que adversan las propuestas neoliberales, las asociaciones estudiantiles y las organizaciones ecologistas. La opinión pública por lo general favorece las visiones de este grupo. A diferencia de los sectores

²² Considero irrelevante para el análisis comparado la enumeración de las entidades asociativas, gremiales, institucionales, etc., que toman parte en el debate, puesto que dado que se trata de un debate nacional, supone el concurso de toda clase de grupos e intereses. En su lugar, proponemos la definición de actores sobre lo que llamamos "agrupaciones de finalidad" que ilustra los propósitos generales de la asociación que convoca su unidad. Se trata de una definición "ad hoc" relativa a la problemática concreta y no necesariamente extrapolable a otros órdenes de conflictividad social.

corporativos no disponen de información de primera mano y actúan sobre la base de principios ideológicos más que de argumentos racionales.

El tercer sector, promueve por razones ideológicas y de conveniencia la privatización institucional. Es un grupo políticamente plural integrado en la comunidad empresarial y promotor de distintos escenarios de apertura, desmonopolización y privatización. Dispone de información pero su poder esencial está garantizado por el control del Ejecutivo.

Entre estos actores se pueden establecer situaciones de alianza coyuntural. Así por ejemplo el tema de la autonomía institucional (en lo político o en lo financiero) agrupa intereses de los actores corporativos y privatizadores, estos últimos entendiendo la autonomía como un mecanismo de aislamiento temporal que permita en el futuro la gestión de reformas privatizadoras.

Pueden también encontrarse coincidencias entre el grupo nacionalista y el corporativo en lo que toca al rechazo de la privatización, pero con menores seguridades entre los nacionalistas respecto de la conveniencia de una independencia institucional acentuada.

Incluso el grupo nacionalista y el privatizador podrían acercarse en relación con argumentos relativos a eficiencia de los servicios y posibilidades de competencia regulada.

Existe en Costa Rica un conjunto de actores institucionales que influye decisivamente en la adopción de contenidos discursivos por parte de los actores señalados, y se mantiene equidistante de la finalidad de las agrupaciones. Se trata de las entidades de control que sistemáticamente intervienen en el proceso decisonal manteniendo una autonomía relativa respecto de los actores que gestionan la reforma y los discursos que formulan. En este caso destacan tres entidades que ejercen funciones de control: la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes.

Las intervenciones de tales entidades no son despreciables. Como se mencionó anteriormente la Sala Constitucional consideró no a derecho el procedimiento seguido por los diputados para la aprobación del paquete de reformas del Combo. La Contraloría General de la República ha jugado un papel central en la discusión de las implicaciones legales de las distintas iniciativas de reforma, procurando establecer las obligaciones y responsabilidades que corresponden a la administración de seguirse cualquier camino de transformación institucional. Ambas entidades son también parte de lo que en las instituciones públicas se perciben como obstáculos o limitaciones para el ejercicio del gobierno con eficiencia o prontitud.²³

²³ Un ejemplo de la función desempeñada por estas instituciones se recoge del criterio emitido por la Contraloría General de la República a la Comisión Mixta que estudia la última generación de reformas propuestas. Rechazando los argumentos de autonomía propuestos en las iniciativas de ley, la Contraloría respalda y apoya su argumento en pronunciamientos de la Sala Constitucional que en lo sustantivo establecen la sujeción de las entidades públicas autónomas al Poder Ejecutivo: Dice el texto: “En este orden de ideas, la Sala Constitucional ha señalado que las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley define sus competencias y las puede someter a directrices derivadas de políticas de desarrollo que ella misma encomiende al Poder Ejecutivo Central, siempre que no se invada con ello la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha. Asimismo, y puntualmente en cuanto a la citada reforma constitucional, la Sala ha indicado: “*Debe hacerse notar que los antecedentes y efectos de la propia reforma, al reservar a esas entidades la materia de su propia administración, excluyó de su gestión la potestad de gobierno que implica: a) la fijación de fines, metas y tipos de medios para realizarlas b) la emisión de reglamentos autónomos de servicio o actividad, acorde con las disposiciones normalmente llamadas de política general. De esta manera, la reforma hizo constitucionalmente posible someter a las entidades autónomas en general a los criterios de planificación nacional y en particular, someterlas a las directrices de carácter general dictadas desde el Poder Ejecutivo central o de órganos de la Administración Central (llamados a complementar o a fiscalizar esa política general)*”.

2. Discursos

El debate sociopolítico alrededor de la reforma del ICE convoca tres órdenes discursivos: el técnico, el económico financiero y el político-social. La ausencia de posibilidades de hegemonía discursiva en la interacción de esos ámbitos es una causa principal de la imposibilidad de la reforma.

El discurso técnico

La formulación de este discurso es hegemonizada por el conjunto de intereses gremiales y corporativos dentro de la institución. Los argumentos que lo articulan están relacionadas con autonomía institucional,²⁴ modernización,²⁵ y utilidad pública.²⁶ La autonomía institucional se procura alcanzar respecto de intereses políticos que buscan servirse de la institución para fines extrainstitucionales:²⁷ unos que buscan echar mano de los excedentes para financiar otras actividades del Estado y otros que persiguen el estancamiento institucional para enunciar la urgencia de la competencia y la privatización. La modernización es definida como la necesidad de reinversión absoluta de los rendimientos institucionales en las necesidades de fortalecimiento institucional con el fin de mantener a la institución a la vanguardia de los requerimientos tecnológicos y en capacidad de atender la demanda creciente y la exigencia de nuevos y mejores servicios. El argumento de la utilidad pública contrapone la lógica rentabilista de una operación de mercado con la racionalidad solidaria, universalista, de una institución que se debe al fomento del desarrollo y del acceso a las oportunidades para todos.

Este discurso es confrontado por su visión autonomista extrema: se habla peyorativamente de “república independiente del ICE”. Las expectativas de modernización institucional, que demandan crecientes inversiones, endeudamiento externo e interno, contrastan con una convicción

²⁴ En su primera exposición ante la actual Comisión Mixta e la Asamblea Legislativa, el Presidente del ICE expuso: “Desde los primeros años del ICE, visionarios fundadores proyectaron la necesidad de una apropiada autonomía para esta Institución. Esta autonomía, sin embargo, se ha ido minando, hasta llegar a la casi estrangulación administrativa y financiera, complicando y retardando sus acciones, dificultando el necesario proceso de adaptación requerido por los vertiginosos cambios de la época actual. Las razones enunciadas mezclan directamente autonomía con bienestar: Así es, como mejor podremos cumplir con nuestra misión histórica. Ser motor y fuente de progreso nacional, constructor de infraestructura que al contar con servicios óptimos, oportunos, de calidad y a bajo costo, permita al país la atracción de inversión directa. Hasta ahora, el ICE ha trabajado soportando las dificultades administrativas para funcionar a la altura de las expectativas de la población, de los avances tecnológicos y de la creciente demanda energética. Pero es imperioso dotar a la Institución de las condiciones necesarias para una mayor dinámica administrativa, financiera y tecnológica”.

²⁵ El discurso de la modernización relaciona figuras asociadas a la producción, con la tecnología y la equidad en formato grandilocuente que hace convivir el compromiso institucional, el mejoramiento de la competitividad y el desempeño de un rol social promotor de la equidad. En la Introducción del Informe de Labores 2002, el Presidente del ICE afirma: “Sin duda, la electricidad y las telecomunicaciones, son la principal base del progreso de cualquier país en todos los campos: social, económico, tecnológico y ambiental. En Costa Rica, hemos logrado un titánico avance; sin embargo, persistimos en redoblar esfuerzos con miras al fortalecimiento y optimización de nuestros diferentes proyectos, para ubicarnos con niveles competitivos cada vez más altos, que nos permita continuar proyectándonos con innovadores avances tecnológicos, futuros servicios y nuevas aplicaciones. Nuestra meta es continuar contribuyendo a la construcción de una sociedad cada vez más desarrollada, equitativa y solidaria”. La interacción es clara: modernización es desarrollo equitativo, y se logra sobre la base de las inversiones en electricidad y telecomunicaciones.

²⁶ Los argumentos de utilidad pública son orientados exclusivamente al ejercicio de la misión técnica institucional de producir electricidad y telecomunicaciones. Otras formas de rentabilidad social quedan rechazadas. Como se expresa en la introducción del Expediente 15.083 del proyecto de reforma a la Ley N° 449: “El ICE se vio forzado a generar más de cien mil millones de colones de superávit en la década de los noventas. Con dicha suma se habrían construido dos plantas de generación eléctrica como la de Angostura, o bien, se hubiera adquirido el equipo necesario para instalar ochocientos mil líneas telefónicas. Esta situación no debe continuar.” http://www.ice.go.cr/esp/temas/fortalecimiento_ice/doc/Pyto.pdf

²⁷ Una denuncia típica es la de Fabio Chávez, del FIT en la Comisión Mixta: “O sea, puede ser una cuestión legal, pero pareciera que hay un conflicto de intereses donde, como hemos denunciado por los menos los sindicatos y los actores sociales, que representamos realmente actores sociales, hemos denunciado la injerencia política en esta situación del negocio de las telecomunicaciones y de la electricidad. Vemos como los hermanos Arias están metidos dentro del negocio de cogeneración privada y eso a nosotros nos parece contraproducente por supuesto. Nos parece que hay influencias para poderle facilitar todos los procesos a ellos. Las acusaciones involucran al expresidente Oscar Arias, quien aparentemente postula para la reelección en las elecciones del 2006 y a su hermano Rodrigo, temporalmente asesor especial del actual Presidente. (Acta de la sesión del 6 de agosto del 2003, <http://www.ice.go.cr/esp/temas/wcam/actas/ice14doc.pdf>)

reduccionista del gasto público y con una circunstancia de escasez financiera en todos los demás segmentos del Estado. Se le acusa a este discurso de aspirar a una solvencia de la que carece el resto del Estado, incluso en aquellos ámbitos, como la inversión social, que son considerados estratégicos para el balance político y social del país.

El discurso económico

El discurso económico propone la centralidad de lo fiscal en la ponderación del desempeño y destino institucional. Sus proponentes tienen intencionalidades distintas: una tecnocrática, otra mercantil y otra maximizadora de rendimientos. La connotación tecnocrática se sustenta en la necesidad de equilibrio financiero como fin en sí mismo.²⁸ Encuentra asidero en la incorporación de la institución en el muestreo utilizado por el Fondo Monetario Internacional para evaluar la estabilidad de las finanzas públicas. Esta última una decisión enteramente política que ha sido cuestionada por sectores que encuentran en esa argumentación la base del estrangulamiento económico de la institución. Se sabe que el ICE pesa negativamente en la ponderación del equilibrio fiscal porque se admite como ingresos solamente los de origen tarifario y no los que están respaldados en endeudamiento que es la base de la ampliación de la oferta institucional.

La connotación mercantil del discurso económico se asienta en la idea de la competitividad.²⁹ Los argumentos señalan que la institución está presa de arreglos burocráticos costosos y trabas administrativas y regulatorias que impiden su desempeño efectivo. En este punto el argumento resulta coincidente con la connotación modernizadora del discurso técnico pero se separan en la prescripción: el primero apunta al fortalecimiento de la entidad preservando su condición de ente público, este exige al menos la apertura del monopolio como condición indispensable para la modernización.

La connotación rentabilista maximizadora simplemente apunta a la oportunidad de mercado y al beneficio social que desde ahí se genera. Se trata de explorar en la producción de energía y en la esfera de las comunicaciones posibilidades de expansión de la iniciativa privada. Antes que promover la privatización como fin, esta connotación promueve la desmonopolización de los mercados controlados por el ICE.³⁰

El discurso político

El discurso político es argumentado por actores extrainstitucionales que participan en el debate político y en las protestas sociales. Los fundamentos discursivos están centrados en

²⁸ El Editorial de La Nación, principal rotativo del país, del 8 de setiembre de 2003 sintetiza este argumento de la siguiente forma: *El ICE, por su tamaño, ejerce una gran influencia en las finanzas del país, el crédito, tasas de interés, endeudamiento y déficit o superávit del sector público. Por eso, no puede andar al garete ni quedar exento de las regulaciones del Gobierno y Banco Central. Y no hay nada en ello de "improcedente" o "contrario a la Constitución Política", como absurdamente pretenden en el ICE.*

²⁹ En el debate interno la amenaza de freno a la ampliación de la ventaja competitiva del país que supone no abrir los negocios del ICE a la competencia, contrasta con la forma en que hacía fuera se describe la problemática. En un artículo publicado en la Revista *Cooperación Sur*, número único del año 2002, Andrés Rodríguez, hijo del Presidente Miguel Ángel Rodríguez, jefe de asesores presidenciales durante su administración y a la sazón uno de los principales impulsores de las reformas conocidas como el Combo, reconoció que ante el argumento de INTEL sobre las altas tarifas eléctricas como obstáculo para la instalación de una planta en Costa Rica, la respuesta institucional fue dinámica y flexible, produciendo una nueva condición tarifaria "más baja para los establecimientos industriales de alto consumo de energía". (Rodríguez Clare, 2002:102) La desventaja relativa se superó con flexibilidad derivada de la voluntad política de atraer operaciones económicas atractivas para el país.

³⁰ El Partido Movimiento Libertario, opositor a ultranza de los monopolios públicos, lo manifiesta de este modo, por medio de artículos de opinión firmados por su presidente: *Todos tenemos el mismo sueño y la misma aspiración: un país próspero, donde haya bienestar. Los monopolios estatales nos están alejando de ese fin. Por eso los libertarios decimos "no" a los monopolios. Una economía abierta con libre competencia significa más inversión para formar nuevas empresas y aumentar empleos en todos los campos que antes eran monopolio. La apertura económica es el camino para decirle adiós a la pobreza. Al eliminar los monopolios ya no tendríamos que hacer enormes filas o esperar meses o años para obtener pésimos servicios; ni tendríamos que pagar precios de lujo por necesidades básicas. La competencia privada nos daría gran variedad de excelentes bienes y servicios. En fin, todos tendríamos libertad para escoger, la misma libertad que tienen tantas otras personas en el mundo.* Otto Guevara, "Los monopolios nos empobrecen", La República, 1 de setiembre de 2003.

contenidos de soberanía nacional; demanda de transparencia y freno a la corrupción; cobertura impulsada por criterios de equidad social y territorial; primacía de lo público, entre otros.

Es la forma discursiva más diversa. Encuentran en ella asidero argumentos de transformación (modernización) como aspiraciones idealizadas por la preservación el “statu quo” o incluso el retorno a un pasado ideal que es entendido como el propósito de los fundadores. Es el discurso que está más lejos de formulaciones racionalistas. Se centra en apelaciones de principio al orden nacional, al bien común, al esfuerzo colectivo, a la industriiosidad de todos, a la justicia producto de la disposición universal de los servicios, a la idealización de lo estatal y a la afirmación -chauvinista- de lo excepcional costarricense.³¹

3. La gestión deliberativa: espacios de negociación de la reforma

La dinámica decisional en relación con la privatización del ICE ha transcurrido en tres escenarios deliberativos, adaptando la formulación de Lijphart (1999) mencionada atrás: institucional, bipartidista y concertado.

En una evaluación del desempeño de 36 países democráticos Lijphart procede, entre múltiples operaciones, a localizar los sistemas políticos analizados en un continuo desde el pluralismo político al corporativismo. En sociedades corporativas, la decisión política y el consenso se logran sobre la base de articulación de un conjunto reducido de intereses sociales, en mucho organizados desde el Estado. En las sociedades pluralistas el ámbito participativo es más amplio y la competencia más heterogénea. Costa Rica se ubica en esa lectura en un punto que la sitúa en un sistema de tipo corporativista.

Esto parece ser apropiado para designar el modelo de formación de acuerdos políticos en el período anterior a las crisis de los ochenta. La razón es que la ausencia de un ámbito político heterogéneo debido a la predominancia del Partido Liberación Nacional requería de la formación de cierto tipo de consensos sociales en ámbitos corporativos especialmente asociados a las relaciones laborales. Pero las cosas cambiaron después de la crisis. Con el advenimiento de la Unidad Social Cristiana, tomó forma una competencia bipartidista que hasta la fecha ha tenido el efecto de disminuir la importancia de los acuerdos sociales corporativos a cambio de la prevalencia casi absoluta del pacto político bipartidista. A ello se recurrió de manera sistemática a lo largo de las últimas dos décadas a fin de organizar los consensos requeridos para la reforma económica que el país ha experimentado. El corporativismo limitado del período anterior cedió espacios a la negociación partidocrática que se presenta como escenario alternativo al corporativismo y al pluralismo.

En el momento actual, especialmente a partir de la ampliación de los niveles de abstencionismo electoral y la disminución del caudal nominal de votos de los dos partidos mayoritarios, en las elecciones de 1998, la sociedad costarricense se encuentra entonces agobiada por el debilitamiento de dos formas de organizar la decisión política: el corporativismo ha entrado en crisis como resultado del debilitamiento del Estado especialmente en sus funciones de regulación económica y de la erosión del capital productivo nacional como consecuencia de la relativa desnacionalización y terciarización de los segmentos industriales y agroexportadores, soportes importantes del pacto político setentista. La partidocracia se ha debilitado a causa de la acumulación de déficit de representación social de los dos grandes partidos expresados en descreimiento ciudadano y eventuales fugas hacia opciones políticas emergentes. Ambos procesos,

³¹ Una muestra de discurso nacionalista proviene de lo expresado en mayo de 2003 por las organizaciones sociales de comunidades nacionales, participantes en el Segundo Foro Nacional, Comunidades Frente a la Expansión Hidroeléctrica: *El Ice fue creado para el pueblo de Costa Rica. Quienes amamos este país lo llevamos en corazón y en la sangre. Sus servicios no deben convertirse en fuente de lucro de ningún grupo. No permitiremos su privatización. Viva el Ice. Viva el pueblo de Costa Rica.*

corporativismo y partidocracia, persisten pero debilitados. Para compensar esas carencias ha emergido una demanda de participación pluralista que se basa en el reconocimiento de la legitimidad representativa de organizaciones sociales y grupos de muy diversa composición e intereses e incluso en la ampliación del escenario político desde la supremacía centralista hacia lo local. Estas son todavía tendencias incipientes.

El escenario que denominamos institucional alude a la formación de opciones en una gestión intra-institucional, propia de los sistemas políticos de base corporativa en el modelo de Lijphart.. Se trata en lo sustantivo de un ámbito socialmente cerrado de discusión de opciones donde los actores centrales son los grupos gremiales directamente interesados e involucrados en la entidad y el Poder Ejecutivo.

El escenario bipartidista, se asenta bien en la transformación partidocrática que tiene lugar en las décadas de los años 80 y 90, cierra espacios a la deliberación institucional e introduce acuerdos políticos de cúpula partidaria como elementos articuladores de las opciones de reforma. Hemos señalado como la primera fase, la reforma “tutelada” es producto de un acuerdo político interno sustentado en los compromisos con los organismos financieros internacionales. A partir de 1994 esta situación tiende a desdibujarse en particular por la aspiración de la Administración Figueres Olsen de consolidar reformas distanciadas de las prescripciones neoliberales. Esta búsqueda precipitó un desencuentro con la fracción del PUSC en la oposición que se saldó con el restablecimiento de un esquema de gobernabilidad bipartidista a partir de la suscripción de un pacto formal entre los hijos de los caudillos de los cuarenta: el Presidente Figueres Olsen y Calderón Fournier, líder del PUSC. De esa restauración bipartidista proviene la última iniciativa de reforma del ICE intentada por la Administración Figueres en 1996 y que en lo sustantivo propiciaba el fraccionamiento institucional de los sectores de electricidad y telecomunicaciones.

Con un mandato electoral relativamente débil caracterizado por una ampliación del abstencionismo electoral del orden del 50% y por una cortísima ventaja con su inmediato contendor, la administración Rodríguez (1998-2002) apostó desde el comienzo de su gestión a la formación de espacios plurales de toma de decisiones. La experiencia ya reseñada de Concertación Nacional terminó con la presentación de proyectos de ley que alteraron la naturaleza de los acuerdos alcanzados, en algunos sentidos, y que procuraron gestionarse de nuevo en apelación a la vía bipartidista como efectivamente ocurrió. No obstante la misma convocatoria a la discusión abierta minó las posibilidades de retorno a la gestión legislativa de reformas relativas a la institucionalidad del ICE. La respuesta a la crisis del combo fue de nuevo de índole plural, la instalación de una comisión especial mixta de la Asamblea Legislativa. Este procedimiento ha sido reactivado en la actualidad y hoy día el proyecto de reforma institucional se discute en el seno de una comisión mixta donde participan representantes de los gremios, del Poder Ejecutivo, de las cámaras empresariales, de los usuarios y de la comunidad académica, además de diputados de todas las fracciones.

Los escenarios de gestión combinados con las racionalidades de los distintos actores de la disputa favorecen o hacen difícil la posibilidad de avanzar la privatización de la entidad, como se desprende del siguiente diagrama.

Recuadro 6

GRADOS DE VINCULACIÓN DE ACTORES EN ESCENARIOS DELIBERATIVOS

	Privatizadores (1)	Nacionalistas (2)	Sindical-Corporativos (3)
Institucional	Menor	Intermedia	Mayor
Bipartidista	Mayor	Menor	Menor
Concertado	Intermedia	Mayor	Intermedia

Fuente: Elaboración del autor.

Notas: (1): Predominancia del discurso económico
 (2): Predominancia del discurso político
 (3): Predominancia del discurso técnico

Las preferencias quedan claras: Los actores privatizadores articularon iniciativas de reforma con particular predilección por el espacio deliberativo bipartidista. Los actores nacionalistas, agrupados alrededor de un discurso con predominancia política muestran preferencia por espacios de concertación amplia. Finalmente la alianza sindical-corporativa se mueve mejor en el espacio tecnocrático.

En la lectura horizontal queda claro que la combinación de posibilidades de vinculación amplias o limitadas señala al mismo tiempo posibilidades para el avance de las reformas. Así el espacio deliberativo que denominamos bipartidista concentra mayor proporción de vinculaciones limitadas, mientras el espacio concertador agrupa mayores posibilidades de vinculación.

Teóricamente el escenario de menor vinculación de actores tendría menores posibilidades de gestionar reformas efectivas. Este es el caso del escenario bipartidista. Donde la primacía legislativa de los partidos resulta una ventaja se convierte en limitación en el tanto no sea capaz de canalizar las expectativas de los distintos sectores interesados.

El escenario potencialmente más efectivo para gestionar las distintas divergencias sería justamente el concertado siendo aquí su principal limitación el grado de involucramiento menor de los actores legislativos, todavía depositarios de poderes decisionales máximos.

El escenario intermedio se impone justamente por el grado de mayor participación de menos actores (en este caso Poder Ejecutivo y Sindicatos). Los límites de este modelo de gestión descansan justamente en la relativa opacidad del proceso para partidos políticos y otros actores que están directamente involucrados en la reforma.

4. Opciones de reforma y escenarios de gestión.

Considerando todos los elementos anteriores resulta pertinente, por último reflexionar en torno a las posibilidades de reforma futura. Tendiendo en cuenta los procesos iniciados y los actuales debates pueden proponerse los siguientes tipos puros de reforma:

Cambios estructurales

Privatización

Apertura

Cambios administrativos

Fragmentación

Modernización

Las propuestas de privatización han sido desde el inicio parciales. Nunca se ha propuesto la venta de las entidades públicas. El procedimiento ha sido más bien el establecimiento de un fondo accionario del cual se propone a la iniciativa privada la venta de una proporción minoritaria de las acciones de las compañías: del 49% para abajo. Estas iniciativas no han prosperado hasta la fecha.

Sin embargo se ha logrado avanzar en un tipo de privatización parcial que incluye al menos tres ámbitos de trabajo: la autorización para la cogeneración eléctrica por parte de entidades privadas, manteniendo límites a la oferta y el monopolio público de la distribución. La segunda modalidad incluye la contratación de servicios a entidades privadas y la tercera la formación de las Sociedades Anónimas Laborales (SALES), empresas de derecho privado que están conformadas en buena proporción por los sindicatos de la entidad.

Las iniciativas de apertura no han logrado avanzar sustancialmente pese a que procuran el acceso marginal a ciertas operaciones de la institución, en particular las relacionadas con el suministro de conexiones de Internet y telefonía celular.

Por otro lado las reformas administrativas asumen la forma de propuestas de fragmentación o diferenciación institucional, por una parte, y mejoramiento tecnológico y ampliación de las inversiones, por la otra. Este tipo de reformas compromete en menor medida la estructura de la propiedad y de los mercados relacionados con la actividad institucional. Varios de los actores enfrentados aceptan la pertinencia de este tipo de reformas. Eventualmente las mejoras administrativas y de gestión pueden crear condiciones para cambios estructurales más profundos.

IV. Conclusiones

La transformación institucional del ICE con orientación privatizadora no ha logrado avances importantes en Costa Rica en los últimos tres lustros. Entretanto el país ha realizado importantes cambios en su estructura económica, empieza a reconocer la necesidad de realizar transformaciones sustanciales en su aproximación a la política social e incluso, en el plano político institucional, y a cuestionar la estructura decisional y la calidad del sistema de representación de intereses sociales. Sin embargo, la reforma del ICE parece un escollo inmovible. Hemos querido reconocer en el análisis precedente aspectos que contribuyan a entender los límites de esta reforma. Ello con el fin de verificar o proponer instrumentos analíticos de los problemas que involucra la gestión sociopolítica de las reformas económicas.

En lo que sigue interesa sintetizar las condiciones explicativas del desempeño observado.

1. La privatización, como parte integral de una estrategia amplia de reforma económica, puede darse si las circunstancias del contexto institucional lo permiten. Ese contexto está formado por dos referentes: la percepción ciudadana sobre el rendimiento institucional y las consideraciones de costo-beneficio.

Costa Rica debió recurrir a sus instituciones estatales de prestación de servicios públicos como medios para paliar el desequilibrio fiscal en condiciones de limitada elasticidad tanto en el gasto público como en los ingresos tributarios. En la primera fase de la reforma no se consideró por ello la privatización de entidades como el ICE. Si se propuso y se

obtuvo éxito en la liquidación del brazo empresarial del Estado. Por otro lado, el desempeño institucional del ICE es percibido favorablemente por la población; no se producen situaciones de crisis que minen la confianza y la credibilidad (producto de tarifas excesivas o cortes y racionamientos) y tampoco se dispone de medios financieros para paliar potenciales consecuencias o minimizar resistencias a los cambios propuestos como si ocurrió con los recursos proporcionados por Estados Unidos para posibilitar el desmantelamiento de CODESA.

2. La privatización de instituciones públicas creadas en el marco de esquemas decisionales de tipo corporativo, se dificulta porque imprime transformaciones permanentes en actividades económicas y sociales que han gestado, en su desenvolvimiento, sus propios grupos de apoyo.

Este aspecto es central en el ICE. La lucha contra la privatización es vehiculizada por actores institucionales corporativos que se localizan en la esfera técnica, administrativa y gerencial de la entidad. Estos a su vez disponen de recursos, garantizados por acuerdos bipartitos que están formalizados en convenciones colectivas, para poder difundir en escenarios sociales más amplios la ventajas de la gestión institucional actual y las desventajas de la privatización. Es un rasgo típico de la sociedad costarricense una marcada y notable represión de la libertad de sindicalización en el sector privado, que localiza la dinámica sindical casi exclusivamente en el sector público. En las últimas dos décadas y pese a una tendencia a la desindicalización del empleo público, los sindicatos mantienen una importante cuota de poder en la mesa de negociación ante el sector privado y el gubernamental. La defensa de la “institucionalidad” es un argumento recurrente de la reivindicación sindical que supone una transformación de los roles tradicionales. Se diluyen las divisiones entre la gestión sindical y la administración de la entidad e incluso entre la gestión sindical y el desempeño técnico de la entidad³², dado que entre las opciones de apertura se han acordado fórmulas de reducción de empleo que a cambio ofrecen a los sindicatos la venta de servicios a la institución. Este curso de acción, asociado al prestigio público de la institución, ha permitido la consolidación de las gremiales dentro de su sistema decisional. Este logro se procura formalizar, incorporando a representantes de los trabajadores, en el Consejo Directivo de la entidad como ha sido propuesto en distintas iniciativas de reforma institucional. Este es el escenario de corporativismo-sindical en el que se mueve la gestión de la reforma del ICE y los conflictos que plantea. El talón de Aquiles de este proceder es justamente la percepción ciudadana de la relativa desconexión de las gremiales respecto de los intereses de los consumidores. En el juicio generalizado de la opinión pública los sindicatos están en situación de creciente desprestigio social, entre otras razones por la percepción, ciertamente inducida por usos mediáticos, pero justificada en la evidencia, sobre la existencia de beneficios desproporcionados en las convenciones colectivas.

3. La calidad del desempeño institucional no es una cuestión trivial en las estrategias de privatización. Las entidades eficientes, social y financieramente, no otorgan los grados de libertad que proporcionan las empresas en mal estado, para el desarrollo de propuestas de privatización. Esto es particularmente importante para empresas de servicio público masificado donde la demanda de acceso a los servicios es universal.

³² Las líneas de argumentación de los dirigentes sindicales en general no son gremialistas sino institucionales. Cuestionan el drenaje financiero de la institución; justifican decisiones de inversión tecnológica, promueven la imagen de institución promotora del desarrollo nacional.

EL ICE es una institución valorada positivamente por la relativa eficiencia en la entrega de los servicios públicos que proporciona. La información internacional comparada sobre costos, cobertura y calidad de los servicios prestados resulta favorable a la institución. Las acusaciones de freno a la competitividad tecnológica del país, no parecen corresponder con la flexibilidad mostrada por la entidad en circunstancias críticas como por ejemplo la relacionado con la instalación de empresas de alta tecnología y de masivo consumo eléctrico. En este punto el contraste con la reforma del sistema financiero es ilustrativo. En Costa Rica el mercado financiero pudo ser abierto en este período por dos razones centrales: primero, por pérdida relativa de la misión de fomento al desarrollo por parte de la banca estatal producto de la tendencia a la comercialización, que finalizó con topes de cartera y tasas subsidiadas en perjuicio, principalmente de las economías agrícolas de pequeña escala. La segunda razón es que para buena parte de la población los servicios bancarios continúan siendo electivos, lo que no ocurre con los servicios de electricidad, agua e incluso telecomunicaciones. Debe observarse en todo caso que a pesar de esa relativa “electibilidad” de los servicios financieros la población tampoco avaló proyectos de privatización de la banca estatal.

4. Los factores de orden simbólico-cultural influyen decisivamente en la formación de opciones de reforma viables. La sobre tecnificación de las reformas no constituye argumento político para enfrentar bases culturales que afirman identidad nacional.

Ocasionalmente instituciones civiles, en el sentido de no-castrenses, pueden enarbolar ideas de nacionalidad, representaciones sociales de comunidad nacional. En el caso del ICE lo simbólico es factor fundamental. Los contenidos de la construcción de un ámbito de identificación de la ciudadanía con la institución son diversos. Apelan al progreso y al desarrollo; a la armonía con la naturaleza; a capacidades colectivas; a “bondades” (no bienes) públicas respecto de vicios privados; a modernización; a conexión global; a fuerza en el uso ambiguo de lo eléctrico y lo gremial, incluso en sentidos cuasi-pretorianos (la “fuerza amarilla”).

La elasticidad de las representaciones sociales es menor que la capacidad de las entidades políticas o institucionales para generar propuestas de reformas. El “statu quo” es la escena de lo iconográfico. La idea de que no hay que cambiar para progresar es contradictoria pero socialmente poderosa. Las reformas son por lo tanto atentados contra la estabilidad, eufemismos del contrario rechazado (la privatización). De ahí que el juego no sea, en último término, de “razones” sino de “visiones”.

5. La formulación de los proyectos de reforma puede contribuir a potenciar los cambios o la resistencia. En la formulación se integran aspectos de contenido con forma. Los aspectos de contenido aluden a la intensidad de los cambios propuestos y los de forma a la claridad o la opacidad con que son presentados a la ciudadanía.

En la experiencia del ICE los aspectos de formulación han sido problemáticos por diversas razones. En relación con el contenido, la reforma ha transitado desde propuestas de privatización parcial hacia modalidades de apertura limitada de la generación eléctrica y la telefonía móvil. Este es un curso coherente con la idea de que las formulaciones radicales pueden “gradual izarse” para dar lugar a opciones de reforma menos profundas pero políticamente aceptables. Sin embargo la secuencia ha introducido problemas de credibilidad. Después de proponerse iniciativas de venta parcial por medio de la fragmentación institucional; la idea de fragmentación como recurso para la modernización y la apertura aparece sistemáticamente asociada a intenciones de privatización, aún cuando ellas no se formulen. Si el primer paso

hubiese sido la fragmentación institucional, ello habría permitido posteriormente escenarios de privatización o apertura. Pero el proceder inverso introduce desconfianza sobre las intenciones de los reformadores.

Los aspectos propiamente formales son importantes en dos direcciones: la autoexplicación de las reformas y la conveniencia de la fragmentación. En general los proyectos de reforma han presentado marcada complejidad técnica lo que inhibe la calidad de la discusión. Esto es particularmente notable cuando se discuten opciones de apertura parcial a la competencia o bien privatización de oportunidades de mercado futuras. La consecuencia de la sobre tecnificación del debate es que las opciones políticas tienden a disminuirse a la mínima expresión: rechazo o aceptación. En general los actores comprometidos en la negociación presentan información interesada a la ciudadanía dando la impresión de que se trata de procesos relativamente opacos al escrutinio ciudadano.

La idea de fragmentación institucional ha estado también asociada a la posibilidad de gestionar viabilidad política para las reformas. Así se entiende cuando por ejemplo, se observa mayor interés privado en la apertura de ciertas actividades (generación eléctrica o telefonía móvil) e incluso diferencias en la percepción de los ciudadanos sobre la conveniencia o no de privatizar o eliminar monopolios públicos. Por ello la decisión política de agrupar proyectos de reforma supuso adicionalmente agregar frentes de resistencia social y limitó la posibilidad efectiva de conseguir aprobación para las iniciativas en cuestión.

De ello no se sigue sin embargo que los proyectos de reforma fraccionados tengan ahora mejor ambiente político, porque como hemos señalado la fragmentación está peyorativamente asociada a la privatización.

6. Los espacios deliberativos contenidos, como el bipartidista (partidocrático) y el institucional (corporativo) pueden permitir avances en la discusión de aspectos técnicos de la reforma, pero disponen de menor legitimidad social cuando coinciden con procesos de deterioro de la credibilidad de partidos políticos y asociaciones gremiales.

El lugar de la toma de decisiones no es neutral en relación con los resultados de las mismas. Los espacios institucionales, más acotados, donde el intercambio y la comprensión de la información es más fluida han servido para articular iniciativas de reforma que cuentan en lo sustantivo con el respaldo de la administración y los grupos gremiales. No obstante es inevitable que los términos de la discusión burocrática-corporativa trasciendan a la opinión pública impulsados por intereses que rechazan el acuerdo interno. Cuando ello ocurre se debilita la credibilidad de la propuesta porque se supone la existencia de una especie de insuficiencia de información.

Al parecer esta forma de gestión del cambio institucional no ofrece soluciones administrativas viables. Aquí es donde el proceso intrainstitucional de gestión de la reforma interactúa con el ambiente político nacional. En la estabilidad del régimen bipartidista existían espacios de reforma porque las decisiones internas, tomadas en el marco de un Consejo Directivo compuesto por adscripción bipartidista y sensible a las demandas corporativas de los gremios, ya incluía en su proceso los intereses de los partidos. De este modo cuando las iniciativas arriban al Parlamento están filtradas por un acuerdo pseudo-técnico tomado entre los partidos parlamentariamente deliberantes en el seno del Consejo Directivo de la entidad.

No obstante cuando está gestión bipartidista entra en crisis, o se redefine la forma partidocrática del régimen político-decisional, la legitimidad del proceso entero se quebranta. La respuesta ha sido la apertura de espacios plurales para ventilar la discusión.

En el ámbito deliberativo plural mejora la calidad política de la discusión porque se amplía el espectro de intereses representados, pero ello ocurre en desmedro de la eficiencia reformadora. En otras palabras mejora la negociación pero se “ralentiza” el proceso de reforma. La razón es justamente la eliminación de las distorsiones tecno-burocráticas y partidocráticas que facilitaban la reforma en los dos escenarios decisionales previos.

El problema se hace aún más complejo cuando se toma en cuenta que la apertura sucesiva de espacios deliberativos no supone jerarquía sobre los preexistentes sino yuxtaposición. Lo plural no se antepone sino que se superpone a las lógicas partidocráticas y corporativas. Ese es el problema con la gestión de reformas en el seno de comisión mixtas legislativas, donde la negociación pluralista eventualmente produce tensiones con prácticas partidocráticas y con gestiones burocráticas.

7. La tutela externa y la condicionalidad de los organismos internacionales introduce incentivos para la reforma pero al mismo tiempo coloca elementos de tensión adicionales a los derivados de la problemática particular.

En Costa Rica la fase tutelada de la reforma permite iniciar cambios estructurales en la dinámica productiva que se reflejan en aspectos como los siguientes: expansión del turismo; ampliación de la oferta exportable; expansión de los incentivos para la atracción de inversiones extranjera; una política cambiaria flexible orientada a promover exportaciones; y reducción de las economías agrícolas de pequeña escala. El dinamismo creciente de las actividades comerciales y financieras contribuye a calificar la naturaleza del cambio experimentado. En la fase tutelada, que termina en 1994, se logra liquidar el brazo empresarial del Estado costarricense y el monopolio estatal de los mercados financieros. Las tareas de la apertura de otros monopolios y la privatización de otras entidades quedaron para ser ejecutadas sin la formal supervisión de los organismos internacionales.

En la actualidad una parte del debate en torno a la apertura del monopolio de telecomunicaciones está asociada a la condicionalidad derivada ya no de paquetes financieros, blandos o no reembolsables, sino de la suscripción de acuerdos de libre comercio. Las organizaciones gremiales del ICE han denunciado la presión de Estados Unidos para incluir la apertura de las telecomunicaciones dentro de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. La posición oficial del gobierno ha sido explícita en cuanto a que en tales debates no incluirá compromiso alguno en materia de privatización y apertura de monopolios públicos. En todo caso la exigencia abierta supone al mismo tiempo un estímulo para la reforma y un poderoso incentivo para la oposición dada la confirmación de antagonismos de soberanía nacional.

8. La combinación de desprestigio político y la ausencia de una crisis en el desempeño institucional no preludian posibilidades significativas de avance de reformas más allá de limitadas acciones de ampliación de la competencia, bajo primacía del control público.

En la actualidad la reforma institucional se encuentra desacreditada por la relativa opacidad de su contenido para la opinión pública generalizada y por la desconfianza

creciente respecto de los motivos de la administración o de cualesquiera actores interesados en la apertura y la privatización. Ello coincide con el relativo éxito de la institución para garantizar la cobertura y la calidad de los servicios eléctricos y debido a la ampliación sustancial de la oferta telefónica móvil que disminuye ante el consumidor masivo la urgencia por el servicio y la insatisfacción por la limitada oferta de servicios residenciales fijos. El cuidado institucional al mantenimiento de una oferta de calidad no permite una adecuada formación de movimientos amplios de apoyo a las reformas.

Por otra parte, la vinculación a la estabilidad fiscal y el efecto macroeconómico no presentan una causalidad transparente a la población que tampoco permite identificar motivaciones indirectas para la reforma.

Bibliografía

- Barahona, Manuel, Gallardo, Roberto y Sojo, Carlos (s.f.p.) 1998, “*Concertación Nacional en Costa Rica: Balance y propuestas*”, PNUD-CONARE, San José, Costa Rica.
- Carazo Odio, Rodrigo, 1989, *Carazo: tiempo y marcha*, Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José, Costa Rica.
- Castro, Carlos, 1995, “Sector público y ajuste estructural en Costa Rica (1983-1992)” En Evans, Trevor (Coordinador). *La transformación neoliberal del sector público*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Managua, Nicaragua.
- Centeno, Miguel A. y Patricio Silva. 1998. “Introduction.” In Miguel A. Centeno and Patricio Silva, eds., *The Politics of Expertise in Latin America*.” New York: St. Martin’s Press.
- Centro de Estudios para la Acción Social, 1982, *Costa Rica: balance de la situación noviembre 1982 – diciembre 1985*, San José, Costa Rica.
- Clark, Mary, 2001, *Gradual Economic Reform in Latin America: the Costa Rican Experience*, State University of New York Press, United States of America.
- Diamond, Larry, 1999), *Developing Democracy. Toward Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Maryland, United States of America.
- Estache, Antonio; Foster, Vivien y Wodon, Quentin, 2002, “Cómo hacer que la reforma de la infraestructura en América Latina favorezca a los pobres” en *Revista de la CEPAL 78*, diciembre 2002, Santiago de Chile.
- Filguiera, Fernando y Moraes, Juan Andrés, 1999, *Political Environments, Sector Specific Configurations, and Strategic Devices: Understanding Institutional Reform in Uruguay*. Inter-American Development Bank.
- Franco, Rolando, 2002, “Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe” En Sojo, Carlos (Editor). *Desarrollo social en América Latina: Temas y desafíos para las políticas públicas*, FLACSO, San José, Costa Rica.

- Franco, Eliana y Sojo, Carlos, 1992 *Gobierno, empresarios y políticas de ajuste*, FLACSO, San José, Costa Rica.
- Gray-Molina, George, Perez De Rada, Ernesto y Yáñez, Ernesto, 1999, *La economía política de reformas institucionales en Bolivia*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Honey, Martha, 1994, *Hostile Acts: U.S. Policy in Costa Rica in the 1980's*, University Press of Florida, United States of America.
- Instituto Costarricense de Electricidad, 2002, *Memoria institucional administración 1998-2002*, San José, Costa Rica.
- Lijphart, Arend, 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, Yale University Press, United States of America.
- Lizano, Eduardo, 1999, *Ajuste y crecimiento de la economía de Costa Rica: 1982-1994*, Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica.
- Merquior, José Guilherme, 1993, *Liberalismo viejo y nuevo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Naím, Moises, "Latin America: The Second Stage of Reform" En Diamond, Larry y Plattner, Marc (1995). *Economic Reform and Democracy*, The John Hopkins University Press, Maryland, United States of America.
- Nickson, Andrew, 2002, "Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No.24, octubre 2002, Caracas, Venezuela.
- Offe, Claus, 1984, *Contradictions of the Welfare State*. Londres, Hutchinson.
- Ortiz de Zevallos, Gabriel y otros, 1999, *La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud y pensiones*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Przeworski, Adam, 1991, *Democracy and the Market. Political and Economic Change: Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.
- Rodríguez, F. y otros, 1994, *Foro un acuerdo nacional razonable: por un camino económico seguro y sostenible*, Editorial Fundación UNA, Heredia, Costa Rica.
- Rodríguez, Miguel Angel, 2003, *La solución costarricense*, Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José, Costa Rica.
- Rodríguez Clare, Andrés, 2002, "La estrategia tecnológica de Costa Rica: raíces y resultados" en *Cooperación Sur 2002. Creatividad, innovación y derechos de propiedad intelectual*, UNDP. New York.
- Schmitter, Philippe C. y Lehmbruch, Gerhard, 1992, *Neocorporativismo I. "Más allá del estado y el mercado*, Alianza Editorial, México.
- Sojo, Carlos, 1999, *Democracias con fracturas: Gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica*, FLACSO, San José, Costa Rica.
- _____, 1991, *La utopía del estado mínimo: la influencia de AID en las transformaciones funcionales e institucionales del estado costarricense en los años ochenta*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Managua, Nicaragua.
- _____, 1998, *Reforma económica, estado y sociedad en Centroamérica*, FLACSO, San José, Costa Rica.
- Solis, Manuel Antonio, 2002, "Entre el cambio y la tradición: el fracaso de la privatización de la energía y las telecomunicaciones en Costa Rica", *Revista de Ciencias Sociales* No. 95, pp. 33-47, San José, Costa Rica.
- Torre, Juan Carlos y Gerchunoff, Pablo, 1999, *La economía política de las reformas institucionales en Argentina. Los casos de la política de privatización de Entel, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Universidad de Costa Rica, 2000, *Consideraciones sobre evolución, estado actual y futuro de la electricidad y las telecomunicaciones en Costa Rica*, San José, Costa Rica.

Anexos

Anexo A

Marco Normativo del Sistema Eléctrico y Telecomunicaciones (1910-2000)

Año	Ley	Contenido
1910	Ley N° 14	Con esta Ley se determina el papel categórico del Estado en la Administración del agua para la generación eléctrica. En su Art. 1 la Ley establece: "las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas de dominio público en el territorio de la República, son inalienables y del dominio del Estado".
1928		Nace La Liga Cívica, organización que surge como reacción ante la deficiencia de los servicios eléctricos y el peligro de que se consolidara un monopolio, como consecuencia de este movimiento se promulga la Ley N° 77.
1928	Decreto Ley N° 77 ³³	Ley de Nacionalización de las Fuerzas Eléctricas y la creación del Servicio Nacional de Electricidad (SNE). En su Artículo 1. establece: "...El Estado explotará, por medio del Servicio Nacional de Electricidad, que con ese objeto se crea, todas las fuerzas eléctricas mayores de 500 caballos y suministrará, por medio de la misma, al público los servicios eléctricos...".
1930	Ley N° 21	Con la creación de esta Ley se otorgan al SNE facultades adicionales, reforzando así su autoridad y estableciendo diversas penas para empresas o personas que violasen el monopolio que la Ley N° 77 constituyó a favor del Estado.
1936	Ley N° 55	Esta ley estableció como competencia del SNE el conocimiento y tramitación de solicitudes de concesiones de todas las fuerzas hidráulicas productoras o no productoras de energía.
1941 ³⁴	Ley N° 258 ³⁵	El Servicio Nacional de Electricidad (SNE), fue creado por esta ley y de conformidad con la misma, y con la Ley de Aguas, número 276 del 27 de agosto de 1941, el Estado ejercerá el dominio, aprovechamiento, utilización, gobierno, o vigilancia de todas las aguas y fuerzas hidráulicas eléctricas del país. El SNE es el encargado de otorgar concesiones y derechos para el aprovechamiento de las aguas y las fuerzas derivadas de las mismas, así como el desarrollo, transmisión, transformación y distribución de las fuerzas eléctricas, de cualquier fuente de energía y que estén comprendidas en la ley de creación del SNE, sólo pueden obtenerse condicionalmente y por tiempo limitado.
1942	Ley N° 276	el que no excederá de veinticinco años. Le corresponde además la suprema vigilancia en todo lo relacionado con los negocios de fuerza eléctrica de la República.
1945	Asociación para la Defensa del Consumidor Eléctrico	Surge ante el aumento de problemas de los usuarios del servicio eléctrico y ante la imposibilidad del Servicio Nacional de Electricidad de subsanarlos
1949	Ley N° 449 ³⁶	Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Electricidad.
1949	Ley N° 716	Se crea JASEMA ³⁷ y JASEMH, ³⁸ Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Alajuela y Heredia, respectivamente.
1951		El Instituto Costarricense de Electricidad inició su tarea en el desarrollo y ordenamiento del Sistema Eléctrico Nacional, con el planeamiento y construcción de la Plata Hidroeléctrica La Garita, la Planta Térmica de Colima y otros sistemas de distribución que había estado en manos privadas Proyecto Hidroeléctrico Río Macho, Proyecto Hidroeléctrico Cachí, Complejo Hidroeléctrico Arenal, Corobicí, Sandillal, el Sistema Nacional de Transmisión, el Proyecto Geotérmico Miravalles.
1958	Ley N° 2199	Concedía al Instituto Costarricense de Electricidad iguales responsabilidades que la Ley N° 3226, pero que no se puso en práctica por falta de apoyo político.

³³ Ley derogada en 1996 por medio del artículo 68 de la Ley N° 7593 (Ley de creación del ARESEP).

³⁴ En 1941 se unieron las compañías Eléctricas The Costa Rica Electric Light and Traction Company, Compañía Nacional de Electricidad y Compañía Nacional Hidroeléctrica, con el nombre de Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S. A., con el cual opera en la actualidad.

³⁵ En el caso de la Ley N° 258, los aspectos relativos a concesiones de aguas para generación eléctrica que fueron derogados, no fueron adecuadamente retomados por la Ley de Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

³⁶ Aunque vigente, hoy día está parcialmente obsoleta, porque no ha sido revisada la estrategia de desarrollo de la Institución.

³⁷ Absorbida en 1981 por el Instituto Costarricense de Electricidad.

³⁸ En 1976 se convirtió en la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) y en 1998 en una sociedad anónima de origen público denominada Empresa de Servicios Públicos de Heredia, S.A. (ESPH, S.A.).

Anexo A. (continuación)

Año	Ley	Contenido
1963	Ley N° 3226	Por medio de esta Ley ³⁹ el Estado le confiere al Instituto Costarricense de Electricidad, procurar el establecimiento, mejoramiento, extensión y operación de los servicios de comunicaciones telefónicas, telegáficas, radiográficas y radiotelefónicas, para lo cual tendrá el pleno derecho de concesión correspondiente por tiempo indefinido.
1963-1969		Entre estos años se crean: 1. Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos 2. Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacaste 3. Cooperativa de Electrificación Rural de Los Santos ⁴⁰ 4. Cooperativa de Electrificación Rural de Alfaro - Ruiz
1964	Ley N° 3293	Con esta Ley el Instituto Costarricense de Electricidad adquirió el 50% de las acciones de la compañía Radiográfica Internacional, creando Radiográfica Costarricense, S.A. (RACSA) y se le facultó para que operara las telecomunicaciones internacionales. En 1975 el ICE adquirió el total de las acciones de RACSA.
1964	Ley N° 3300	Se crea la Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago (JASEC)
1968		El Instituto Costarricense de Electricidad adquiere acciones que la Electric Bond & Share Company tenía en la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A.
1970	Ley N° 4646 ó Ley del 4-3	La autonomía de estas instituciones decae, pues de los siete puestos directivos de cada una de ellas, tres se asignarían a partir de ternas propuestas por el partido político que había perdido las elecciones y cuatro sería nombrados por el Gobierno de Turno, uno de ellos como delegado del Poder Ejecutivo.
1974	Ley N° 5507	Conocida como Ley de los Presidentes Ejecutivos y otras más recientes, que han convertido al ICE, cada vez menos, en una organización técnica que invierte sus recursos en el desarrollo eléctrico del país, y cada vez más, en un mecanismo mediante el cual el gobierno capta recursos para resolver parte de los problemas fiscales.
Década de los noventa		Conformación del consorcio CONELECTRICAS R.L. ⁴¹
Década de los noventa		La Cooperativa de Electrificación de San Carlos (COOPELESCA). ⁴²
1990	Ley N° 7200 ⁴³	Ley de Generación Autónoma o Paralela y su reforma, la Ley N° 7508. La Ley 7200 pretendía integrar el sector privado a la industria de la generación eléctrica.
1996	Ley N° 7593	Ley de Creación de la ARESEP (Autoridad Reguladora de Servicios Públicos). ⁴⁴

Fuentes: <http://www.ice.go.cr/esp/qsomos/infobase/historia.htm>; <http://www.racsa.co.cr/asamblea/ley/leyes/8000/8345.doc>
<http://www.racsa.co.cr/asamblea/ley/leyes/1000/276.doc>

³⁹ Esta Ley derogó la Ley N° 2199

⁴⁰ Las tres primeras cooperativas surgieron gracias a la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América por medio de la asistencia técnica recibida de la Asociación Nacional de Cooperativas de Electrificación Rural de los Estados Unidos (NRECA), el apoyo del Banco Nacional y el Instituto Costarricense de Electricidad.

⁴¹ Surge por el interés de cooperativas de entrar en el mercado de la generación de electricidad, este consorcio desarrolló el Proyecto Hidroeléctrico San Lorenzo.

⁴² Desarrolló el Proyecto Hidroeléctrico Chocosuela I en el río La Vieja.

⁴³ Esta en vez de propiciar un régimen de competencia, estableció por el contrario un régimen de privilegio, al cual se han acogido algunos empresarios privados.

⁴⁴ Esta Ley deroga la Ley N° 258, Ley del Servicio Nacional de Electricidad.

Anexo B

Otros actores del subsector eléctrico a partir de 1949

Año	Institución	
1945	Asociación para la Defensa del Consumidor Eléctrico	Surge ante el aumento de problemas de los usuarios del servicio eléctrico y ante la imposibilidad del Servicio Nacional de Electricidad de subsanarlos
1949	Ley N° 716	Se crea JASEMA ⁴⁵ y JASEMH ⁴⁶ , Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Alajuela y Heredia, respectivamente.
1964	Ley N° 3300	Se crea la Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago (JASEC)
1963-1969		Entre estos años se crean: 5. Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos ⁹ 6. Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacaste ⁹ 7. Cooperativa de Electrificación Rural de Los Santos ⁴⁷ 8. Cooperativa de Electrificación Rural de Alfaro - Ruiz
Década de los noventa		Conformación del consorcio CONELECTRICAS R.L. ⁴⁸
Década de los noventa		La Cooperativa de Electrificación de San Carlos (COPELESCA). ⁴⁹

Fuentes: <http://www.ice.go.cr/esp/qsomos/infobase/historia.htm>; <http://www.racsa.co.cr/asamblea/ley/leyes/8000/8345.doc>
<http://www.racsa.co.cr/asamblea/ley/leyes/1000/276.doc>

⁴⁵ Absorbida en 1981 por el Instituto Costarricense de Electricidad.

⁴⁶ En 1976 se convirtió en la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) y en 1998 en una sociedad anónima de origen público denominada Empresa de Servicios Públicos de Heredia, S.A. (ESPH, S.A.).

⁴⁷ Las tres primeras cooperativas surgieron gracias a la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América por medio de la asistencia técnica recibida de la Asociación Nacional de Cooperativas de Electrificación Rural de los Estados Unidos (NRECA), el apoyo del Banco Nacional y el Instituto Costarricense de Electricidad.

⁴⁸ Surge por el interés de cooperativas de entrar en el mercado de la generación de electricidad, este consorcio desarrolló el Proyecto Hidroeléctrico San Lorenzo.

⁴⁹ Desarrolló el Proyecto Hidroeléctrico Chocosuela I en el río La Vieja.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

políticas sociales

Números publicados

1. Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
2. Ignacio Irrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
3. Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
4. Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
5. Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
6. Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
7. María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
8. Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
9. Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
10. John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
11. Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
12. Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
13. Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
14. Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
15. Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
16. Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
17. Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
18. Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
19. Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
20. Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
21. Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
22. Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
23. Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
24. Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
25. Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
26. Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
27. Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135), julio de 1998. [www](#)
28. John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)

29. Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999. [www](#)
30. John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
31. Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190), abril de 1999.
32. Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
33. CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
34. Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
35. Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
36. Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
37. Francisco León y otros, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services (LC/L.1250-P) Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
38. John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
39. Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
40. Domingo M. Rivarola, La reforma educativa en el Paraguay (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
41. Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
42. ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, 4 volúmenes: Volumen I: Ernesto Cohen y otros, La búsqueda de la eficiencia (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
Volumen II: Sergio Martinic y otros, Reformas sectoriales y grupos de interés (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
Volumen III: Antonio Sancho y otros, Una mirada comparativa (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001. [www](#)
Volumen IV: Silvia Montoya y otros, Una mirada comparativa: Argentina y Brasil (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001. [www](#)
43. Lucía Dammert, Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
44. Eduardo López Regonesi, Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [www](#)
45. Ernesto Cohen y otros, Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
46. Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, 5 volúmenes:
Volumen I: Proyecto Joven de Argentina (LC/L.1470-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen II: El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen III: El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen V: El Programa de Inversión Social en Paraguay (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
47. Martín Hopenhayn y Alvaro Bello, Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe.(LC/L.1546), Número de venta S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001. [www](#)
48. Francisco Piloti, Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto (LC/L.1522-P), Número de venta S.01.II.G.65 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
49. John Durston, Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile (LC/L. 1566-P), Número de venta S.01.II.G.112 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)

50. Agustín Escobar Latapí, Nuevos modelos económicos: ¿nuevos sistemas de movilidad social? (LC/L.1574-P), Número de venta S.01.II.G.117 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
51. Carlos Filgueira, La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina (LC/L.1582-P), Número de venta S.01.II.G.125 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
52. Arturo León, Javier Martínez B., La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX (LC/L.1584-P), Número de venta S.01.II.G.127 (US\$ 10.00), agosto de 2001. [www](#)
53. Ibán de Rementería, Prevenir en drogas: paradigmas, conceptos y criterios de intervención (LC/L.1596-P), Número de venta S.01.II.G.137 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
54. Carmen Artigas, El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades. (LC/L.1597-P), Número de venta: S.01.II.G.138 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
55. John Durston, Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I, (LC/L.1606-P), Número de venta: S.01.II.G.147 (US\$ 10.00), octubre de 2001 y Volumen II, (LC/L.1606/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.148 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
56. Manuel Antonio Garretón, Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. (LC/L.1608-P), Número de venta: S.01.II.G.150 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
57. Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. (LC/L.1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
58. John Durston y Francisca Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa. (LC/L.1715-P), Número de venta: S.02.II.G.26 (US\$ 10.00), marzo de 2002. [www](#)
59. Manuel Mora y Araujo, La estructura social argentina. Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social, (LC/L.1772-P), Número de venta: S.02.II.G.85 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
60. Lena Lavinas y Francisco León, Empleo femenino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho, Volumen I (LC/L.1776-P), Número de venta S.02.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto de 2002 y Volumen II, (LC/L.1776/Add.1-P) Número de venta S.02.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
61. Martín Hopenhayn, Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas, (LC/L.1789-P), Número de venta: S.02.II.G.103 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
62. Fabián Repetto, Autoridad Social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. (LC/L.1853-P), Número de venta: S.03.II.G.21, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
63. Daniel Duhart y John Durston, Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999–2002. (LC/1858-P), Número de venta: S.03.II.G.30, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
64. Vilmar E. Farias, Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil, (LC/L.1869-P), Número de venta: S.03.II.G.38, (US\$ 10.00), marzo de 2003. [www](#)
65. Ernesto Aranibar Quiroga, Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia, (LC/L.1894-P), Número de venta: S.03.II.G.54, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
66. Gabriel Kessler y Vicente Espinoza, Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires, (LC/L.1895-P), Número de venta: S.03.II.G.55, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
67. Francisca Miranda y Evelyn Mozó, Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile, (LC/L.1896-P), Número de venta: S.03.II.G.53, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
68. Alejandro Portes y Kelly Hoffman, Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal, (LC/L.1902-P), Número de venta: S.03.II.G.61, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
69. José Bengoa, Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década, (LC/L.1925-P), Número de venta: S.03.II.G.82, (US\$ 10.00), agosto de 2003. [www](#)
70. Sara Gordon R., Ciudadanía y derechos sociales. ¿Criterios distributivos?, (LC/L.1932-P), Número de venta: S.03.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
71. Sergio Molina, Autoridad social en Chile: un aporte al debate (LC/L.1970-P), Número de venta: S.03.II.G.126, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
72. Carmen Artigas, “La incorporación del concepto de derechos económicos sociales y culturales al trabajo de la CEPAL”, (LC/L.1964-P), Número de venta S.03.II.G.123, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
73. José Luis Sáez, “Economía y democracia. Los casos de Chile y México”, (LC/L.1978-P), Número de venta: S.03.II.G.137, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
74. Irma Arriagada y Francisca Miranda (compiladoras), “Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos”, Volúmen I. LC/L.1988-P), Número de venta: S.03.II.G.149, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
Volúmen II. LC/L.1988/Add.1-P), Número de venta: S.03.II.G.150, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
75. Luz Marina Quiroga, Pablo Villatoro, “Tecnologías de información y comunicaciones: su impacto en la política de drogas en Chile”. Extracto del informe final CEPAL, CONACE”, (LC/L.1989-P), Número de venta: S.03.II.G.151, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)

- 76 Rodrigo Valenzuela Fernández, *Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile*, (LC/L.2006-P), Número de venta: S.03.II.G.167, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
- 77 Sary Montero y Manuel Barahona, “La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad– Financiamiento– Políticas– Programas”, (LC/L.2009-P), Número de venta: S.03.II.G.170, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
- 78 Sandra Piszky y Manuel Barahona, *Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa*, (LC/L.2027-P), Número de venta: S.03.II.G.191, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 79 Ernesto Cohen, Rodrigo Martínez, Pedro Donoso y Freddy Aguirre, “Localización de infraestructura educativa para localidades urbanas de la Provincia de Buenos Aires”, (LC/L.2032-P), Número de venta: S.03.II.G.194, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 80 Juan Pablo Pérez Saínz, Katherine Andrade-Eekhoff, Santiago Bustos y Michael Herradora, “El orden social ante la globalización: Procesos estratificadores en Centroamérica durante la década de los noventa”, (LC/L.2037-P), Número de venta: S.03.II.G.203, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 81 Carmen Artigas, “La reducción de la oferta de drogas. Introducción a algunos instrumentos internacionales”, (LC/L.2044-P), Número de venta: S.03.II.G.207, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 82 Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciais et políticas de inclusão racial: um sumário da experiência brasileira recente”, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciales y políticas de inclusión racial; resumen de la experiencia brasileña reciente”, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
- 83 Rodrigo Valenzuela Fernández, “Inequidad y pueblos indígenas en Bolivia”, (LC/L. 2089-P), Número de venta: S.04.II.G.27, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
- 84 Laura Golbert, “¿Derecho a la inclusión o paz social ? El Programa para Jefes/as de Hogares Desocupados”. (LC/L. 2092-P), Número de venta: S.04.II.G.30, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- 85 Pablo Vinocur y Leopoldo Halperini, “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa” (LC/L.2107-P), Número de venta: S.04.II.G.59, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- 86 Alfredo Sarmiento Gómez, “La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro”, (LC/L. 2122-P), Número de venta: S.04.II.G.51, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
- 87 Pablo Villatoro, “Los programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias.” (LC/L.2133-P), Número de venta: S.04.II.G.62, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
- 88 Arturo León, Rodrigo Martínez, Ernesto Espíndola y Alejandro Schejtmán, “Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá”, (LC/L.2134-P), Número de venta: S.04.II.G.63, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
- 89 Nelson do Valle Silva, “Cambios sociales y estratificación en el Brasil contemporáneo (1945-1999)” (LC/L.2163-P), Número de venta: S.04.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
- 90 Gisela Zaremberg, “Alpargatas y libros: un análisis comparado de los estilos de gestión social del Consejo Provincial de la Mujer (Provincia de Buenos Aires, Argentina) y el Servicio Nacional de la Mujer (Chile)”, (LC/L.2164-P), Número de venta: S.04.II.G.92, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
- 91 Jorge Lanzaro, “La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa”, (LC/L.2166-P), Número de venta: S.04.II.G.95, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
- 92 Carlos Barba Solano, “Régimen de bienestar y reforma social en México”, (LC/L.2168-P), Número de venta: S.04.II.G.97, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
- 93 Pero Medellín Torres, “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”, (LC/L.2170-P), Número de venta: S.04.II.G.99, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
- 94 Carlos Sojo, “Líneas de tensión: gestión política de la reforma económica. El Instituto Costarricense de Electricidad, (ICE) y la privatización de empresas públicas”, (LC/L.2173-P), Número de venta: S.04.II.G.101, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: