

**LAS TRAMPAS DE LA FALSA MODERNIZACIÓN  
DE LA GESTIÓN PÚBLICA COSTARRICENSE:  
*CONSIDERACIONES ALREDEDOR DE LA  
TEMÁTICA ENERGÉTICA 1995-2000***

*Carlos E. Carranza Villalobos*

## Abstract

*En la ponencia se trata de vincular el contexto de la denominada modernización de la gestión pública costarricense, referido al campo energético y de telecomunicaciones. En la ponencia se enfatiza el contexto histórico en que este proceso surge, los cambios que suceden en la década de los 90, demostrando cómo una serie de acciones llevaron a la inmovilidad en relación con la institución eje en dicha materia: el Instituto Costarricense de Electricidad. En el trabajo se hace un esfuerzo para ubicar el proyecto de modernización del ICE, enfatizando los errores cometidos, así como parte del debate en relación con dicha área, de la misma manera se sitúa la respuesta de una parte importante de la sociedad civil, demostrándose que la sociedad civil consideró inoportuno tanto la forma como el fondo del tratamiento en este caso.*

Se hace un balance de la lectura política y de gestión por parte del Gobierno de la República, sosteniéndose que el Gobierno modifica parcialmente su posición con la finalidad de estabilizar la problemática en dicho campo. De la misma manera se reconoce algún tipo de esfuerzos efectuados en el 2000 y 2001, pero se sostiene que los tópicos sustantivos están sin resolver. El autor sostiene la tesis que la modernización de la gestión pública no necesariamente debe verse como un proceso de privatización, sino en una articulación de un Estado estratégico y activo que debe dialogar con la sociedad civil, para lograr efectuar las transformaciones necesarias en materia de energía y telecomunicaciones sin negar que siempre alrededor de este tipo de tramas hay actores muy fuertes, que mediante una serie de misiones, lagunas o permisibilidad, tratan de sacar ventaja cuando se aprueban este tipo de proyectos. Es en ese contexto donde la sociedad civil exige una transparencia y un ejercicio democrático en relación con situaciones que afectan a toda la sociedad y en la cual debería existir una construcción verdaderamente democrática.

## UBICACIÓN CONTEXTUAL: LA COSTA RICA DE 1950-1980

Costa Rica, ha sufrido profundas transformaciones durante el último decenio del siglo pasado y los dos primeros años del siglo XXI, en el cual el Estado ha efectuado una profunda metamorfosis que se caracteriza por ser un Estado Conciliador-Liberal

que paulatinamente ha venido agotando sus capacidades de respuesta tanto por factores de tipo institucional como una falta de claridad en la dirección gubernamental aunado que el déficit fiscal se convirtió en un fenómeno crónico. A su vez el relativo deterioro del régimen político y la falta de una relación directa con la sociedad civil y la pérdida relativa de confianza en los órganos de representación ha generado una crítica dura en relación con ciertos procesos de privatización. De hecho, el fenómeno que vamos a analizar aquí, está referido al Instituto Costarricense de Electricidad creado mediante Ley de la República N° 449 del 8 abril de 1949; el cual ha gozado con un gran prestigio en la ciudadanía costarricense. Durante casi 40 años fue la institución pública de vanguardia. Pese a lo anterior sufrió los embates propios de cualquier institución pero también por los cambios en el entorno mundial, Como se examina con más detalle en páginas posteriores el embate que sufrió la llevó a una semiparálisis, lo cual creaba un clima propicio para su desmantelamiento paulatino. Especialmente de 1990 a 1999. Los cálculos políticos llevaron a ciertas fuerzas a considerar que era el momento propicio para dar ese salto articulado a formas de botín político. Esto provocó cuando se aprobó en primer debate el día 20 de marzo del 2000 expediente legislativo N° 13873 bajo el título *Mejoramiento de servicios públicos, electricidad, telecomunicaciones y de la participación del Estado*, conocido como proyecto la ley sobre la modernización del ICE (combo ICE), esto llevó de inmediato a una serie de protestas por parte de grupos importantes de la sociedad civil. Lo que llevó al gobierno de la República a redefinir su táctica y ha modificar algunos aspectos en torno del mismo, En la presente ponencia efectuaremos algunas interrogantes, alrededor de este hecho para tratar de dilucidar alternativas en relación con el mismo.

## EL CONTEXTO DEL ESTADO COSTARRICENSE Y LA DINÁMICA DEL ICE: 1949-1980

En forma rápida debemos ubicar contextualmente que el ICE, nace como una necesidad social y económica en 1949 como parte de un proceso de profunda transformación que fortalece el Estado Gestor como modalidad que permite el despliegue de un modelo industrial en palabras propias donde

“la estrategia del ICE consiste en incentivar el desarrollo eléctrico del país, mediante el mejoramiento y creación de obras de infraestructura que permitan el desarrollo de nuevos procesos productivos. Para esto, el ICE tenía que ir construyendo una serie de obras que le permitiesen cumplir con los objetivos trazados, donde se busca potenciar el uso de la energía eléctrica tanto en el sector industrial como en el residencial (Carranza y Rojas; 1982). Esto hizo que el ICE, durante el período comprendido entre 1950-1980, ayudara a dinamizar la institucionalidad pública, convirtiéndose en una institución de primer orden, logrando una cobertura de casi un 95% en materia energética en el ámbito nacional; y más de un 90% en materia de telecomunicaciones. Esta labor pionera es muy bien resumida por la comisión de asuntos técnicos de la Universidad de Costa Rica cuando afirma “el país exhibe un porcentaje de electrificación cercano al 95%, mientras que en contraste... el resto de los cuatro países de Centroamérica alcanza un 58%”. (Universidad de Costa Rica, 2000).

Esto, le dio una posición de vanguardia en materia energética y de telecomunicaciones que no era comparable con el resto de Centroamérica (Cepal 1971 y CEPAL 1998); a esto hay que agregar que durante ese período tuvo una alta autonomía, capacidad ejecutiva, claridad en su norte y sobre todo una entrega por parte del conjunto de funcionarios.

Sin embargo, en la década de los 80's comienza lo que podríamos denominar un período de impase o de sobrepolitización en relación con el ICE; presentamos un Estado de la cuestión en ese período caracterizado por:

1. Pérdida de autonomía relativa; ya que quedó sujeta a las directrices del Poder Ejecutivo, con lo que el presidente ejecutivo seguía las directrices del gobierno central.
2. La Junta Directiva pasó a estar politizada ya que la fórmula denominada 4-3, llevó a que se convirtiera en un “botín político”, sin importar quiénes fueran nombrados en dicho sitio. Al igual que en muchos países de América Latina, la intervención estatal llevó a la creación de demasiados órganos dentro de la misma institución, generando un número creciente de empleados, sin que ello repercutiera directamente

en un mejoramiento sustantivo de los servicios de la institución.

3. El régimen laboral permitió que se dieran una serie de acuerdos laborales que se convirtieron en un costo para el conjunto de la sociedad debido a que privilegió al sector laboral. El régimen de contratación administrativa se convirtió en una traba para el conjunto de obras; ya que el sistema es complejo para las compras debido a los procedimientos que imposibilita una contratación eficaz y eficiente, así como en la fijación de reajuste de precios, que le permite tomar como referencia los precios del índice de construcción para ciertas obras contratadas.
4. El gobierno en esos períodos fijó límites al endeudamiento externo, lo cual condujo a que el ICE tuviera que retrasar obras hidroeléctricas y posteriormente; obras en el área de las telecomunicaciones (el 19 de octubre de 1982 con la ley N° 6821 se crea la autoridad presupuestaria, que luego es reforzada con una serie de decretos ejecutivos. Para entender la relativa rebaja en inversión se presenta el Cuadro N° 1).

En el plano gubernamental durante la década de los 80's, se careció de políticas energéticas y de telecomunicaciones claramente definidas, si bien se dieron planes de desarrollo, no se concretizaron en dichos sectores.

Consustancialmente, la política de financiamiento para proyectos hidroeléctricos fue denegada por los organismos financieros internacionales quienes plantearon como alternativa válida la privatización de dichos servicios negando así; La financiación a proyectos donde la tasa de retorno era muy lenta por lo tanto no se iba financiar este tipo de proyecto. En otras palabras se pasó de un financiamiento blando a un financiamiento duro; esto hizo que el ICE, durante la década de los 80's marchara a paso lento, en materia de telecomunicaciones en la “Administración Arias Sánchez”, se permitió la entrada de compañías como Milicom para que desarrollaran el área de los teléfonos celulares mediante acuerdo ejecutivo del 4 de diciembre de 1987 N°268 y publicado en el periódico oficial *La Gaceta Alcance* N°7 N°33 febrero de 1987 generando de paso; una directriz para limitar el accionar del ICE. Eso hizo que ya en los 80's el ICE perdiera su capacidad motora, y con ello que atrasara sus capacidades en materia energética. Así se entra a la década de los 90's.

Cuadro N° 1

**Instituto Costarricense de Electricidad**  
**Datos anuales en proyectos de inversión**  
**(Clasificación Informe de ejecución para Autoridad Presupuestaria)**  
**Período 1980-1990 (Millones de colones)**

AÑO	ICELEC	ICETEL	TOTAL
1980	801.00	90.00	891.00
1981	1,063.00	516.00	1,579.00
1982	1,132.00	672.00	1,804.00
1983	1,588.00	250.00	1,838.00
1984	1,988.00	319.00	2,307.00
1985	2,116.00	825.00	2,941.00
1986	2,212.00	1,317.00	3,529.00
1987	1,908.00	1,179.00	3,087.00
1988	2,636.00	1,933.00	4,569.00
1989	2,654.00	2,691.00	5,345.00
1990	7,915.00	1,509.00	9,424.00
1991	6,992.00	2,702.00	9,694.00
1992	15,816.00	4,586.00	20,402.00
1993	17,353.00	5,082.00	22,435.00
1994	24,137.00	12,257.00	36,394.00
1995	24,533.00	10,434.00	34,967.00
1996	24,416.00	11,861.00	36,277.00
1997	27,701.00	23,320.00	51,021.00
1998	32,974.00	31,434.00	64,408.00
1999	38,191.00	39,646.00	77,837.00

Fuente: Informe de liquidación real en el formato que se presenta a la Autoridad Presupuestaria. Datos al 31 de diciembre de cada año.

### LA DEFINICIÓN ESTATAL ALREDEDOR DE LA INACCIÓN RELATIVA DEL ICE (1990-1998)

Si partimos del supuesto dado por Oslack y O'Donnell; acerca de que las políticas públicas tienen un ciclo vital pero sobre todo la presencia de actores sociales que determinan la acción estatal, en este sentido encontramos que de 1990 a 1998, existió una continuidad en relación con el ICE, la cual podemos plantear en los siguiente puntos: La administración Calderón Fournier 1990-1994 por medio del ministro del ramo Planificación y Política Económica Carlos Vargas Pagán anunció que durante este periodo se habían establecido topes de endeudamiento externo y que por lo tanto no se iba

financiar este tipo de proyecto con lo cual se retrasó la capacidad en materia energética y especialmente en telecomunicaciones. Sin embargo, en el caso de la apertura de telecomunicaciones existió una oposición sistemática y organizada en relación con Milicom, lo que lleva a que una serie de fuerzas dirijan su lucha hacia el órgano de Jurisdicción Constitucional, la denominada Sala Constitucional, la cual el 20 de octubre de 1993, declara inconstitucional el Decreto afirmando "los servicios inalámbricos no podrán salir del dominio del Estado, su explotación requiere una concesión especial son dominio público... son propios de la nación, se les designa como dominio del Estado. El Estado es fuente fiduciaria de la nación". Con esto, se cerraba el primer ciclo

en materia de telecomunicaciones y por tanto se agregó que cualquier convenio de este tipo era nulo, con lo cual se acaba con la primera minicrisis planteada por una parte de partidos políticos y sindicatos. Sin embargo, durante la Administración Figueres-Olsen se dio marcha atrás a lo iniciado por el Presidente Figueres Ferrer cincuenta años antes, en relación con materia energética, ya que se pasó de una participación plena del Estado a un proceso de privatización.

Dicho proceso tuvo las siguientes orientaciones:

1. Reticencia del Poder Ejecutivo para poner en ejecución los proyectos ya aprobados como fueron Angostura, Geotérmica Miravalles; Entre otros, lo cual hacía que el ICE no pudiera responder a las demandas de consumo energético nacional. Esto era paradójico; ya que sólo se utilizaba un 5% de la capacidad hídrica del país y, por su parte; en telecomunicaciones nos quedáramos rezagados.
2. El Gobierno aprobó una legislación que permitió la concesión de construcción de proyectos de cogeneración hidroeléctrica (ley de concesiones 7786 y Ley 7200) mediante el cual el futuro cogenerador asumía riesgos muy limitados ya que el ICE se veía obligado a comprar los excedentes y la red de telecomunicaciones caminaba a un paso lento. Como fue denunciado por algunos diputados en el acuerdo de cogeneración eléctrica el concepto de riesgo era minimizado ya que el ICE tenía que comprarle los remanentes a los coogeneradores de electricidad, esto tenía como consecuencia dos elementos fundamentales; el primero asegurarle una rentabilidad permanente al cogenerador y por su parte los costos eran trasladados al consumidor.
3. Dentro de los híbridos jurídicos que se crean, están las llamadas Sociedades Anónimas Laborales (SAL) que permiten que funcionarios o exfuncionarios le den servicios al ICE en redes de mantenimiento, en servicios de cobro que desfiguran la contratación; convirtiendo al proceso en una pérdida de diferenciación entre lo privado y lo público. Esto hace que los fines requeridos se desnaturalicen.
4. El rediseño del ICE, como una Corporación de Empresas, en diferentes Empresas no logra el objetivo deseado ya que la hace más pesada, más costosa y la cima estrategia pasa

a ser un cuerpo con demasía de peso. Llevando así a la falta de sincronía organizativa, relacionando adecuadamente los servicios en estas dos áreas.(Durante la Presidencia de Roberto Dobles Vilorio se creó ICELEC y ICETEL, para separar ambas empresas y fortalecer el esquema de apertura 1994-1998).

5. La figura de traslape entre Gerente y Presidencia Ejecutiva es inadecuada; lo cual se evidencia más cuando esta última, durante más de dos años se paralizó, provocando que la renovación constante de las telecomunicaciones y de la materia energética no se diera con la celeridad correspondiente. Ante esta situación, se llevó a la inmovilidad, a la parálisis; donde todos los factores estaban dados para la privatización.
6. El discurso político y económico reducían la modernidad y la competitividad a un traslado paulatino y sistemático al sector privado. Que en el discurso ideológico de la clase política aparecía como la única posibilidad real para ir de acuerdo con los tiempos, omitiendo que esta misma clase le había cercenado las posibilidades al ICE. Existiendo una serie de acuerdos en relación con las políticas del ICE, esto era producto de los acuerdos entre los dirigentes nacionales y funcionarios sindicales o trabajadores de la institución, bajo el esquema de la llamada concertación nacional, pero en el mismo seno existió oposición a este tipo de medidas especialmente del expresidente Rodrigo Carazo; quien expresó su oposición con un retiro de dicho foro. La concepción dominante en el gobierno era que modernización energética y telecomunicaciones son iguales a privatización: los supuestos económicos que hacían inevitable la reducción del ICE. En el caso de las telecomunicaciones “el rezago en inversión...ha generado problemas más importantes que se traducen en la existencia de amplias listas de espera en líneas telefónicas y celulares.” (UCR, 2000).
7. Es así, como durante la “Administración Rodríguez-Echeverría 1998”, donde coherente con su proyecto, se fortalecen las acciones con la finalidad de privatizar la materia energética y de telecomunicaciones. En el caso particular los nombres de los proyectos y de las leyes se convertían en metáforas de mal gusto, ya que se hablaba de beneficios y tecnología sin decir

quienes eran los sujetos reales de dicha aprobación y disfrute de los recursos de energía y telecomunicaciones. El ICE comienza a perder vigencia debido a la intencionalidad política de quienes ejercen la autoridad pública, ello para llevar cabo un proceso de privatización a modo de solución mágica; ante los dilemas en energía y telecomunicaciones que se iban dando. En materia energética que llevaban hacia la conformación de un nuevo oligopolio en materia citada ya; que los proyectos por su inversión, tecnología y conocimiento de la materia solo eran posibles en empresas que tuvieran capital.

A esto, hay que acotar que de 1997 al 2000 el inmovilismo fue de tal naturaleza que permitía desde un punto de vista formal la apertura del Estado en dicha materia, con la pérdida de motivación por parte de los trabajadores. El discurso político de las dos principales fuerzas políticas, se orientaba hacia la creación de las condiciones de una legislación que permitiera la apertura en dichas dos áreas.

Sin embargo, otras circunstancias iban a modificar dicho panorama; entonces la lectura política llevó a la creencia que el proyecto ya estaba listo para ser aprobado en el seno de la Asamblea Legislativa, esto hizo que los trámites fueran rápidos y urgentes obviando las objeciones de los diferentes grupos sociales.

## **EL CICLO DE APROBACIÓN Y LA CRISIS POLÍTICA: 1999-2000, LA PRESENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Para fines ilustrativos el ciclo de aprobación se inicia en 1999 y la aprobación se da en el año 2000 que estalla en una crisis política relativa, con un elemento fundamental que es la presencia activa de la sociedad civil que por diferentes medios detiene el avance del proyecto de privatización del ICE, lográndose paralizarse en forma parcial.

Recordemos que en muchos países ya este proceso se había dado con las denominadas reformas de segunda generación que había permitido la apertura financiera y en diferentes áreas como la energética. Para el caso costarricense se inicia con esta reforma lo que podemos subtitular reformas de tercera generación que es la entrega de las fuentes energéticas del dominio público al dominio privado,

que es un elemento novedoso en la discusión alrededor de este tema (Rousseau Isabelle: 2001:85)

Si vemos el período de incubación y creación de la “Ley para el Mejoramiento de los Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones y de la participación del Estado”, sobre modernización del ICE, podemos darnos cuenta que la misma no cumple con los requisitos correspondientes, tanto desde el punto de vista jurídico y desde el punto de vista institucional. Desde la perspectiva jurídica, la Comisión consideró necesario señalar que el proyecto de “Ley para el Mejoramiento de los Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones y de la participación del Estado”; tal y como fue estructurado por la Asamblea Legislativa, y aprobado en primer debate el 20 de marzo del 2000, en la forma de “un conjunto de libros” de naturaleza muy compleja y sin la necesaria concatenación, conduciría irremediamente a un ordenamiento jurídico de carácter híbrido que interferiría con la finalidad de fortalecer el marco legal del Instituto Costarricense de Electricidad, como condición esencial para la potenciación del desarrollo del sector de energía y telecomunicaciones en Costa Rica.

Cuando dicho proyecto se aprobó en primer debate, trajo consigo una fuerte efervescencia social y política, lo cual llevó a la manifestación de distintas formas de rebelión política, donde aparecen como actores centrales el Movimiento Estudiantil, los Movimientos Eclesiásticos (especialmente en la zona de Pérez Zeledón), los Movimientos Comunitarios (como lo es el caso de la zona Atlántica) y el Movimiento sindical del mismo ICE. Esto hace que en el primer momento la respuesta del gobierno ante una parte muy importante de la sociedad civil tenga como atributos un discurso formal sin alternativas, y la represión en diferentes lugares del país. Esto más bien hizo que la discusión tomara fuertes aires; llevando a demostrar las múltiples inconsistencias de dicho proyecto. En el caso de la Universidad de Costa Rica; esta se convirtió en una generadora de discusiones con una orientación clara, la cual terminó en el envío ante la Sala Constitucional de un alegato en contra de dicha ley.

En relación con la diferencia entre los aspectos sustantivos que regulan al Estado, es necesario recordar que la paradoja se dio por una omisión de los legisladores; quienes olvidaron la base constitucional, la cual aparece así; textualmente en el artículo 50: “*El Estado procurará el mayor bienestar a todos*

*los habitantes del país organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, por ello está obligada a denunciar los actores que infrinjan ese derecho para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho; la Ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.”*

Sobre esto se desprende que la legislación correspondiente supone el principio de bienestar general el cual no fue tomado en cuenta en dicho caso, más grave aún; es que se estaban irrespetando las bases democráticas del mismo Estado costarricense.

Es ahí entonces donde se da un rompimiento y una crisis política que; es en este contexto en el que debe ubicarse la reacción de la sociedad civil ante el trámite atropellado del llamado “Combo del ICE”, el cual fue interpretado por los distintos actores de la sociedad civil como una afrenta al ser costarricense.

Esto lleva a que paulatinamente durante la lucha que se da en contra del combo, se vislumbren una serie de actores que van modificando su discurso político, dejando aislado en cierto momento al Poder Ejecutivo, un rasgo interesante; es que la situación queda en manos del Ministro de la Presidencia y el Presidente de la República, por lo cual se va dando una mutación donde se dan tres líneas fundamentales: la ya citada del Presidente, por otra parte los partidos políticos; los cuales comienzan a modificar su posición en el Parlamento porque la crisis los rebasaba y, en tercer lugar; una parte de la sociedad civil dividida; donde una recurre a la vía de hecho y otra a la vía de derecho. Así ante la Sala Constitucional se presentan diferentes alegatos de los que sobresalen los argumentos presentados por la oficina Jurídica de la Universidad de Costa Rica y diferentes interesados entre ellos algunos diputados que hicieron las consultas correspondientes a la Sala Constitucional. En su momento la Sala Constitucional ante consultas declaró dicha ley inconstitucional, lo que remitió el debate, al principio, ya que la Ley quedó derogada el 18 de abril del 2000 por aspectos de forma dictaminados por la Sala Cuarta como salida formal a dicho hecho. Pasemos a citar las conclusiones de la Sala Constitucional:

**XVII.- Síntesis de las objeciones al procedimiento legislativo.** De todo lo expresado en este

acápite de la consulta, en el que se han analizado los alegatos que conciernen al procedimiento legislativo del proyecto de ley, en especial a lo dicho en el considerando V sobre la esencialidad del mismo, la Sala resalta que por la forma como se tramitó el proyecto de ley, en su conjunto, resulta en infracciones a los principios esenciales que deben estar presentes en todo el proceso de la formación de las leyes. Puede observarse, con nitidez, que los tiempos del procedimiento resultaron afectados y con ello, se han cometido yerros que lesionan los elementales principios de la lógica y la razonabilidad. En efecto, el Poder Ejecutivo convocó el día 3 de diciembre, para ser conocido en sesiones extraordinarias, un proyecto de ley que aún no había nacido, puesto que el texto con el nuevo número de expediente legislativo 13.873, jurídicamente surge a la vida legislativa el día 4 de diciembre; en menos de dos semanas se conoció y dictaminó un proyecto de ley de doscientos cincuenta y nueve artículos y veintitrés normas transitorias; el dictamen se puso en conocimiento de los diputados en menos de dos días, contra lo que dispone el Reglamento; las mociones de reiteración –algunas– fueron rechazadas por razones no atinentes y se modificó el proyecto de ley, introduciendo materia que no había sido objeto del análisis inicial, ni estaba contenida en la publicación del proyecto en La Gaceta, y todo ello, hace que como resultado se hayan infringido los principios de la prudencia, la reflexión, la amplia participación de la oposición y las minorías y en resumen, el principio democrático que debe estar presente en todas las actuaciones legislativas. En virtud de ello, la Sala declara que en la tramitación del proyecto de ley, se han violado las normas, los principios y valores constitucionales que informan el tema del procedimiento legislativo y en consecuencia, la aprobación en primer debate resulta inconstitucional. La Sala prescinde de entrar a conocer los aspectos consultados sobre el fondo, lo que hará, en su caso, cuando el proyecto de ley sea aprobado, correctamente, en primer debate, si así lo solicitan al menos diez diputados de la Asamblea Legislativa.”

## **POR TANTO**

Se evacuan las consultas acumuladas, en el sentido de que es inconstitucional la aprobación en primer debate del proyecto de “Ley para el mejoramiento de los servicios públicos de electricidad y

telecomunicaciones y participación del Estado”, expediente legislativo número 13.873, por violación del procedimiento legislativo. En lo demás, no ha lugar a evacuar las consultas. Se declaran inevaluables las tramitadas en los expedientes números 00-002455-007-CO y 00-002670-007-CO”.

Esto dio oportunidad para que se conformara una comisión mixta entre la Asamblea Legislativa y la Sociedad civil. Lo señalado anteriormente, como salida política debido a varios factores que deben ser considerados:

1. En el poder legislativo, se dio un repliegue táctico por un importante número de diputados que consideraron que no se debía aprobar un nuevo proyecto tan polémico.
2. La sociedad civil le dio un mandato al Estado en relación con la materia energética, ya que consideró que debería estar en manos del gobierno y que el control estratégico era para dicho Estado.
3. El Gobierno de la República tuvo que replegarse debiendo posponer su agenda de privatización en diferentes campos, especialmente por dos factores altamente ligados: la pérdida de credibilidad del gobierno y la reducción de gobernabilidad en tópicos estratégicos. No es por ello extraño que en este período de crisis se dio un alejamiento relativo en el mismo gabinete de don Miguel Ángel Rodríguez.
4. Pese a la heterogeneidad de las fuerzas políticas y sociales existía un consenso tácito sobre la importancia de los recursos energéticos y de telecomunicaciones, tal como se expresó en el siguiente punto preparado por la Universidad de Costa Rica “...el Estado juega un papel estratégico, no como el único *centro público de decisión*, pero sí como un *centro de carácter fundamental*, ya que debe procurar tanto el mejoramiento de la calidad de vida de la población y una mejor distribución de los ingresos, como coadyuvar al fortalecimiento del sector privado, a la vez que procura tanto el mejoramiento de la calidad de vida de la población, como una mejor distribución de los ingresos...”.  
“...El dilema sobre la mal llamada *“modernización” del sector de energía y telecomunicaciones* puede conducir a un tratamiento inadecuado del tema, ya que desde

el punto de vista de cobertura de los servicios, el Instituto Costarricense de Electricidad cumple con los estándares de esa *modernización*; sin embargo, lo que se requiere es un Instituto Costarricense de Electricidad con mayor capacidad estratégica, capaz de crear escenarios y alternativas novedosas en el sector de la energía y las telecomunicaciones.”

Existe un falso concepto de la modernización donde se mezcla un discurso dentro de una lógica donde la modernidad aparece como sinónimo de privatización, pero por otro lado un discurso imaginario donde privatización es sinónimo de concentración de posibilidades alternativas y acciones en grupos cerrados, entonces, la modernidad se nos presenta como un falso dilema ya que la modernidad no significa un acceso real de los individuos, diferentes miembros de la sociedad y mucho menos pensar en un concepto amplio de comunidad nacional.

### **LA COMISIÓN MIXTA Y EL PROCESO DE REPOSICIONAMIENTO RELATIVO DEL ICE: RETOMANDO METAS PERO CON INDEFINICIÓN FUTURA Y DILEMAS EN MATERIA ENERGÉTICA**

Pese a la conformación de la citada Comisión, era evidente que la misma no venía a cumplir un papel real en las relaciones entre Estado y sociedad. De hecho durante las reuniones de dicha Comisión no sale adelante un proyecto que le permita a Costa Rica replantearse alternativas en los dos campos fundamentales: energía y telecomunicaciones. Desde el Poder Ejecutivo significó dicha situación un proceso de enfriamiento con la finalidad de evitar un mayor grado de conflicto social y político. De hecho el discurso gubernamental pasa de un tono de privatización a una especie de situación en la cual el problema pasa a ser secundario y ha ser sacado del debate político, por su parte los actores opuestos a dicho proyecto no logran construir una propuesta sólida que enfrentara al gobierno, lo más duro es que la cuestión se pospone sin darle una resolución real a la problemática. Más bien el momento no sirvió para plantear alternativas a la inadecuada modernización en los sectores citados. Por su parte algunos órganos catalizadores como fueron, las

universidades no pasaron de documentos genéricos que luego quedaron relegados durante el proceso, esto hace que la sociedad costarricense tenga en esta temática una fuente de larga discusión; ya que los intereses especialmente en materia de telecomunicaciones siguen estando presentes.

Lo que el gobierno efectúa son cambios en el estilo gerencial alrededor del ICE que se expresa en el cambio del presidente ejecutivo de dicha institución quien al llegar efectúa una serie de variantes para darle más acción al ICE, entre las que se cuentan:

1. Reinicio del estudio de megaproyectos al estilo Boruca que pesa su impacto ambiental, generaría condiciones especiales en el ámbito Centroamericano.
2. La terminación de los proyectos con cierta envergadura especialmente, Angostura y formas de energía limpia.
3. El ICE fortalece una serie de proyectos rurales con la finalidad de mejorar su cobertura en el campo energético, con esto trataba de ganar credibilidad en amplios sectores.
4. Inició un plan de contingencia en el área energética, con la finalidad de suplir una serie de necesidades.

De la misma manera en telecomunicaciones, pasa de una inacción relativa a la utilización de sus capacidades, ampliando redes mejorando la cobertura nacional y sobre todo comienza a actualizar los teléfonos inalámbricos o celulares lo que aseguraba una cierta cobertura en importantes grupos. Se tomaron disposiciones para ampliar capacidades sobre todo en el área celular y se inició el mejoramiento de la red urbana y en el campo del Internet se comienza un plan piloto donde compiten el ICE y su empresa auxiliar Racsa, una primera lectura nos indicaría que el ICE se ha puesto en marcha de acuerdo con las necesidades nacionales, sin embargo, siendo un poco suspicaces lo que el ICE ha hecho es por así decirlo es ponerse al día en las tareas urgentes que debía haberse cumplido en el quinquenio anterior. Con esto queremos indicar que el nuevo proceso de modernización no cumple los requisitos del caso ya que lo que hace es poner al día las tareas mínimas no así las tareas estratégicas.

## LA ENERGÍA Y LAS TELECOMUNICACIONES COMO DOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES EN EL CONTEXTO DE COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL

El tratamiento que se le dio a esta problemática es inadecuado debido a varios factores:

1. Negación activa de participación de la sociedad civil en una decisión que afectaba sus propios intereses.
2. La voluntad política de crear un estancamiento secular en el ICE no permitía que Costa Rica contara con un sistema eléctrico y de telecomunicaciones que se ajustara a sus necesidades.
3. La falta de una visión proyectiva por parte de quienes dirigían la política energética y de telecomunicaciones con un estilo ejecutivo limitado.
4. La clase política creyó que con un falso discurso de modernización en dicha materia podía convencer o nulificar la oposición en la sociedad civil.
5. Las discusiones en torno al proyecto antes citado crean una estela de duda por parte de la ciudadanía quien en muchos casos lo que sintió es pérdida de sus instituciones públicas primordiales.

Es entonces necesario preguntarse no sólo para el caso costarricense sino para otros casos, si no es adecuado plantear alternativas de modernización energética y de telecomunicaciones que propongan alternativas más dinámicas, flexibles donde se articule las capacidades nacionales con los cambios en el contexto internacional, de la misma manera la modernización pública demuestra que es un proceso complejo y contradictorio ya que se requiere acuerdos entre diferentes actores y agentes sociales y para la gestión pública un manejo gerencial apropiado con capacidad de responder a los requerimientos de la sociedad; la modernización actual significa transparencia, hacer compatible la eficiencia y la eficacia con un mayor nivel de universalidad de servicios, cobertura diferentes sectores y servicios de calidad. Si en un régimen democrático quiere responder a los requerimientos del entorno, a la presencia de nuevos actores, debemos permitir que dichos procesos se hagan con una fuerte discusión que logren proponernos las metas necesarias y los nuevos horizontes en estas

materias que para un país como Costa Rica son indispensables y deben ser partes esenciales de la agenda estratégica que redefine los caminos de desarrollo nacional.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

*Ley para el mejoramiento de los Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones y de la participación del Estado*, Asamblea Legislativa, Domingo 26 de marzo del 2000.

Acuerdo Ejecutivo de *La Gaceta*. Alcance N° 7, 33, febrero de 1987

Aguilar, Hugo y Catarina Goldoni: *De astronautas, manipulaciones y Honoris causa*, correo electrónico enviado en la UNA, Miércoles 5 de abril, 2000.

Alvarado, Hernán: *Aporte reflexivo sobre lo que sigue ocurriendo*, Correo electrónico enviado en la UNA, Miércoles 12 de abril, 2000, pp.1-2.

Alvarado, Hernán: *Carta al Rector de la UNA*, correo electrónico enviado en la UNA, Lunes 3 de abril, 2000, pp.1-3.

Araya González, Hildara: "Triste por mi país", Periódico *La Nación*, Sección de Opinión, Viernes 24 de marzo del 2000, pp.14A.

Arias Sánchez, Oscar. *Cómo ayudarlo a la mosca a salir de la botella*. Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica. 1995.

Asamblea Legislativa: *Boletín de prensa: Resumen del proyecto del ICE*, San José, Costa Rica, pp.1-7.

Barrantes, Víctor: "Otras lecciones del Combo", Periódico *CAMPUS*, sección A UNA voz, pp.2.

Bellavita, Jorge: "Atropello a la democracia", Periódico *La Nación*, Sección de Opinión, Viernes 24 de marzo del 2000, pp.14A.

Bolaños, Juan: *¿Paro? O ¿Qué?*, Correo electrónico enviado en la UNA, Miércoles 22 de marzo, 2000.

Bonilla, María: *Acuerdo comisión institucional por la defensa del ICE*, correo electrónico enviado en la UNA, Martes 4 de abril, 2000, pp.1-3.

Camacho, Daniel y otros. *Autoritarismo y Alternativas Populares en América Latina*. Ediciones FLACSO, San José, Costa Rica, 1982, 220 p.

Camacho, Daniel y otros. *Democracia en Costa Rica, Cinco opiniones polémicas*. EUNED. 1977.

Cañas, Alberto. *Alfredo González Flores. Su pensamiento*. Editorial Costa Rica. San José, Costa Rica. 1980.

Carazo Odio, Rodrigo. *Carazo: tiempo y marcha*. EUNED. 1 edición. San José, Costa Rica. 1989.

Carmona Nuñez, Eduardo: *ICE dará impulso a Internet*, 2001.

Carranza Villalobos, Carlos E. "Los partidos políticos costarricenses. Reflexiones sobre el proceso electoral". *Cuadernos CENDES*, Año 16, N° 41, Segunda Época, mayo-agosto, 1999.

\_\_\_\_\_. "El proceso de la modernización de la gestión pública costarricense: en busca de nuevas alternativas". En Revista *ABRA*, primero y segundo semestre del 2000, pp. 71-84.

Castro, Vanesa: *20 razones para apoyar la reforma de electricidad y telecomunicaciones*, diputada de la Asamblea Legislativa, 2000, pp.1-11.

Castro, Willy: *I Graduación 2000, Respuesta a Olga Hernández*, Correo electrónico enviado en la UNA, Miércoles 12 de abril, 2000, p.1

Cerdas, José Manuel: *Pasado y Presente del ICE*, correo electrónico enviado en la UNA, Sábado 1 de abril, 2000.

Cob, Pablo: "Función social de la electricidad", Periódico *La Nación*, sección de Opinión, Lunes 19 de marzo, 2001 pp.14 A.

Comunicado de la Facultad de Ciencias Sociales tanto a la Comunidad Universitaria como Nacional, Recibido el 30 de marzo, 2000.

- Consejo Universitario: *Acuerdo tomado en consejo universitario de la Universidad Nacional*, del 16 de marzo, 2000, ACTA N° 2191, Heredia, Costa Rica.
- De León, Basilio: *Combo ICE*, correo electrónico enviado en la UNA, Miércoles 22 de marzo, 2000, pp.1-2.
- De Sierra, Gerónimo (coordinador). *Los Pequeños Países de América Latina en La Hora Neoliberal*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela. 1994, 217 p.
- Delgado, Jaime: *La derrota de la clase política*, correo electrónico enviado en la UNA, Miércoles 5 de abril, 2000, pp.1-2.
- Dobles, Aurelia: *Más allá de apariencias inmediatas*, Periódico *La Nación*, Sección de Opinión, Viernes 24 de marzo del 2000, pp.14A.
- Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel España, 1984.
- Escuela de Enfermería, UCR: *Posición con respecto al Proyecto de Ley para el mejoramiento de los servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones y de la participación del Estado*.
- Expediente Legislativo # 13870.*
- Fallas, Helio. *Crisis económica en Costa Rica. Un análisis económico de los últimos veinte años*. Editorial Porvenir 1981
- Familia Herra Castro: *Ganamos la primera batalla*, correo electrónico recibido el 7 de abril, 2000, pp.1-2.
- FEUNA: *A toda la Comunidad Universitaria*, correo electrónico enviado en la UNA, Jueves 23 de marzo, 2000, pp.1-2.
- Goldoni, Catarina: *Carta abierta a la comunidad universitaria*, correo electrónico enviado en la UNA, Martes 4 de abril, 2000, pp.1-3.
- González Casanova, Pablo (compilador). *El Estado en América Latina. Teoría y Práctica*. Siglo XXI Editores y Universidad de las Naciones Unidas, México, 1990.
- Gunther, Jorge: *Sobre manipulación en las luchas políticas ...*, correo electrónico enviado en la UNA, Martes 4 de abril, 2000, pp.1-2.
- Gutiérrez, Carlos José (recopilación). "El Pensamiento Político Costarricense", Volumen I. *Libro Libre*, San José, Costa Rica, 1986, 294p.
- Herrera Ulloa, Mauricio: "Asamblea reanuda sesiones: Comisión ICE se instala hoy", *La Nación Digital*, Lunes 24 de abril, 2000, sección de noticias nacionales, San José, Costa Rica, pp.1-3.
- Herrera Ulloa, Mauricio: "ICE: modernizar y abrir", *La Nación Digital*, Lunes 24 de abril, 2000, sección de noticias nacionales, San José, Costa Rica, pp.1-4.
- Herrera Ulloa, Mauricio: "Protesta contra plan del ICE: Millares desfilan en marcha", Periódico *La Nación*, Sección Nacionales, viernes 24 de marzo del 2000, pp.4A.
- Herrera, Berlioth: "Marcha mantuvo a comando de crisis" en sesión permanente: Gobierno vivió un día tenso", Periódico *La Nación*, Viernes 24 de marzo del 2000, pp.6 A.
- ICE. *Ley de la República N° 449*. 8 de abril de 1949.
- Jiménez, Antonio: "Transformación del ICE estancada", Periódico *La Nación*, sección Nacionales, Lunes 19 de marzo, 2001, pp.4-5.
- Jiménez, Yuri y Alejandro Vargas: "Marcha de la Sabana a Zapote: Gran enjambre amarillo", Periódico *La Nación*, sección Nacionales, viernes 24 de marzo del 2000, pp.5 A.
- Lépiz Villegas, Oscar: "*COSTA RICA no es la misma después del combo*", periódico *CAMPUS*. abril, 2000.

- Lineamientos generales que deberían regir una futura ley de telecomunicaciones: apreciaciones personales.*
- Longo, Francisco. "Modernización de la gestión pública". En Revista *CLAD*, Nº 19, febrero 2001.
- López, Juan Diego: *Decisiones cruciales sobre el ICE*, correo electrónico enviado en la UNA, Lunes 3 de abril, 2000, pp.1-3.
- Mensaje de Monseñor Ignacio Trejos Picado, Obispo de San Isidro del General, Punto 5, Enero, 2000.
- Meza, Adrián y Pablo Guerén: "Japdeva y Recope se unen a reclamos: Jornada de protestas en Limón", Periódico *La Nación*, Sección Nacionales, Viernes 24 de marzo del 2000, pp.8 A.
- Molina Valverde, Mario: "ICE = Dogma", Periódico *La Nación*, Sección Opinión, Viernes 24 de marzo del 2000, pp.15A.
- Mora, Emilia: "Fuerte oposición a alza del ICE", Periódico *La Nación*, sección Nacionales, Martes 25 de abril, 2000, pp.5.
- Mora, Jorge: *Respuesta a don Hernán Alvarado* correo electrónico enviado en la UNA, Martes 4 de abril, 2000, pp.1-2.
- Mora, Jorge. *Estado y Política Económica 1968-1970. Editorial Porvenir.* San José 1983.
- Mora, Sonia Marta: *Defendamos el ICE*, correo electrónico enviado en la UNA, Miércoles 22 de marzo, 2000, pp.1-3.
- Murillo, Carlos: *Un compromiso con el ICE y el país*, correo electrónico enviado en la UNA, Martes 6 de abril, 2000, pp.1-2.
- Oficina jurídica UCR: *Análisis de constitucionalidad sobre el Proyecto de Ley del ICE*, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 7 de abril del 2000, pp.1-52.
- Pacheco, Freddy: "Aires de Alcoa", correo electrónico enviado en la UNA, Miércoles 22 de marzo, 2000, pp.1-2.
- Partido Fuerza Democrática: *La verdad sobre el Combo ICE: 63 razones para retirarlo de la Asamblea Legislativa*, San José, Costa Rica, marzo del 2000, pp.1-20.
- Partido Movimiento Libertario: *Por qué voté contra el combo*, Asamblea Legislativa, San José, Costa Rica, Viernes 7 de abril del 2000, pp.1-2.
- Periódico *CAMPUS*: "Graduaciones en la UNA con sabor a fiesta", abril, 2000.
- Phillips. Maykol: "Transcripción de campo pagado"; de *La Nación, Revista Viva*, Domingo 19 de marzo, 2000", correo electrónico enviado en la UNA, Miércoles 22 de marzo, 2000, pp1-6.
- Porras Mora, Luis: "Para un gobernante", Periódico *La Nación*, Sección Opinión, Viernes 24 de marzo del 2000, pp.15 A.
- Porras, Rodrigo: *Carta desde Argentina*, correo enviado en la UNA, Miércoles 6 de abril, 2000, pp.1-2.
- Prada, Grace: *Agradecimiento a la comunidad universitaria*, Martes 4 de abril, 2000.
- Presidencia ejecutiva, ICE: *La misión del ICE es prestar servicios de calidad para contribuir con el desarrollo nacional.* Boletín del ICE.
- Ramírez Caro, Jorge: "Las armas ideológicas del poder", Periódico *CAMPUS*, abril, 2000, pp.15.
- Ríos, Mayrand: *Comunicado al señor Rector*, correo electrónico enviado en la UNA, Martes 6 de abril, 2000, pp.1-2.
- Rodríguez, Fernando: *El diálogo necesario*, correo electrónico enviado en la UNA, Martes 4 de abril, 2000, pp.1-2.
- Rosseau Isabelle. *La modernización de petróleos mexicanos en el marco del Tratado de Libre Comercio*, 1991-2000. En Tomo I, XXIII Congreso de ALAS, 2001.
- Rovira Más, Jorge. *Costa Rica en los años 80.* Editorial Porvenir, tercera edición. 1989, 190 p.

- Ruiz Guzmán, Milton: *Dónde está la trampa: Comentarios sobre el Proyecto de Ley para el mejoramiento de los Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones y de la participación del Estado*, pp.1-4.
- Salazar, Jorge Mario. *Política y Reforma en Costa Rica 1914-1958*. Editorial Porvenir S.A., San José, Costa Rica, 1982, 253 p.
- Sasso, Roberto: "Menos tiempo que vida", Sección Opinión, Viernes 24 de marzo del 2000, pp.15ª.
- Segnini, Giannina: "Rodolfo Piza Escalante: Crearon un cascarón", Periódico *La Nación*, sección Nacionales, Martes 25 de abril, 2000, pp.5.
- SINDEU: *20 razones para oponerse al Combo*.
- SINPAE: *El ICE no se vende, ¡No hay combo!*, San José, Costa Rica, marzo 2001.
- Smith de Wolf, Sharon: "¿Combo?", Periódico *La Nación*, Sección de Opinión, Viernes 24 de marzo del 2000, pp.15A.
- Sojo, Ana. *Estado empresario y lucha política en Costa Rica*. Editorial Universitaria Centroamericana. San José, Costa Rica.1984.
- Supuy Rojas, Robert: *Sobre una doctrina económica de la represión*, Correo electrónico enviado en la UNA, Miércoles 12 de abril, 2000, pp.1-2.
- Texto sustitutivo de ley: *Ley orgánica del instituto costarricense de electricidad y Telecomunicaciones y Regulación de las Telecomunicaciones*, San José, Costa Rica, pp.1-45.
- Valverde Castro, Heriberto: "Una marcha de gratitud y esperanza", Periódico *CAMPUS*, abril, 2000.
- Valverde, Heriberto: "Aclaración", correo electrónico enviado en la UNA, Lunes 3 de abril, 2000.
- Valverde, Heriberto: *Calendario de actividades*, correo electrónico enviado en la UNA, Sábado 1 de abril, 2000, pp.1-2.
- Valverde, Heriberto: *Programación oficial del ICE*, correo electrónico enviado en la UNA, Martes 4 de abril, 2000.
- Varela, Julio: *A propósito de la ley del ICE, la globalización y los derechos humanos*, correo electrónico enviado en la UNA, Lunes 3 de abril, 2000, pp.1-4.
- Varios: "El debate en breve", Periódico *La Nación*, Sección de Opinión, Viernes 24 de marzo del 2000, pp.15A.
- Vega Carballo, José Luis. *Hacia una interpretación del desarrollo costarricense: Ensayo Sociológico*. Segunda Edición, Editorial Porvenir, 1981.
- Vega, Milena. *El Estado Costarricense de 1974 a 1978. CODESA y la Fracción Industrial*. Editorial Hoy, San José, Costa Rica, 1982, 184 p.
- Vilas Carlos. "Más allá del consenso de Washington" en Revista *CLAD* N° 18, octubre 2000.
- Villalobos, Carlos: "PLN designa jefes", Periódico *La Nación*, sección Nacionales, Martes 25 de abril, 2000, pp.5.
- Voces estudiantiles: "Reforma del ICE", Periódico *La Nación*, Sección de Opinión, Viernes 24 de marzo del 2000, pp.14A.
- Vujoseviche, Jorge, et al. *Privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales: Políticas Públicas Alternativas*. En: Tomo I, XXIII Congreso ALAS, Guatemala 2001, op cit. P. 87-88
- Weber Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica tomo I Mexico.660p.
- Zavala, Magda: "De la lucha, los mitos y los espantos, al diálogo y la espera", Periódico *CAMPUS*, abril, 2000.
- Zavala, Magda: "De los mitos y espantos a los diálogos y la espera", correo electrónico enviado en la UNA, Martes 6 de abril, 2000, pp.1-3.