
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



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

N° 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 impreso 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.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2713

