

# REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE Y ALTERNATIVAS CIUDADANAS: EL CASO DEL ICE<sup>1</sup>

Iván Flores Arias\*

## INTRODUCCION

En un contexto caracterizado por el debate sobre la intervención del estado en la vida económica en general, la discusión se ha enfocado en las barreras que existen en el ordenamiento jurídico de nuestro país para que la empresa privada explote determinados servicios públicos, más que por el análisis de cómo actualizar el marco jurídico de las Instituciones Públicas de Desarrollo como el ICE, de forma que les permita mejorar su gestión y brindar mejores servicios a los sectores productivos y a todos los ciudadanos.

La búsqueda de medidas que solucionen los problemas económicos y sociales se distorsionan, ya que la mayoría de las decisiones y propuestas están influenciadas para que los aspectos economicistas mejoren los índices macroeconómicos del país, sin importar su impacto social. Estas posiciones cargadas de elementos ideológicos de las nuevas corrientes de apertura mercado y de la globalización, propician el debilitamiento de las Instituciones de Desarrollo del sector Público Costarricense que han sido las promotoras del desarrollo económico y social, y actualmente, algunos buscan su desaparición mediante: su venta, la fijación de controles y

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el Seminario Estado y Desarrollo, organizado por el Area de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica. Octubre de 1996.

\* Funcionario de la Dirección de Finanzas del Sector de Telecomunicaciones del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

restricciones en los niveles del gasto de inversión, aún cuando se dispone de los recursos monetarios para atender las demandas existentes en los servicios públicos.

Cabe señalar que el problema del déficit fiscal en el país no será resuelto en forma sostenible mediante la venta de activos públicos, ya que existen grandes problemas estructurales que requieren importantes soluciones y de voluntad política para ejecutarlos, ya que de lo contrario los problemas persistirán , como son:

- a.- la eliminación de los CAT's, que ascenderán a ¢ 100 000 millones de colones para los próximos tres años,
- b.- el comportamiento cíclico electoral del gasto público,
- c.- la ineficiencia en la recaudación de impuestos,
- d.- la reducción de la deuda política que según cifras aparecidas en el periódico Financiero edición del 20-26 de mayo 1996 muestran en colones constantes de 1975 las siguientes cifras de gasto real: en 1978 ¢ 51 818 millones, en 1982 ¢ 41 505 millones, en 1986 ¢ 64 311 millones, en 1990 ¢ 71 536 millones y en 1994 ¢ 79 244 millones, que pagan los costarricenses de sus bolsillos vía impuestos
- e.- y por último, las partidas específicas que tienen acceso los políticos de la Asamblea Legislativa, que a manera de ejemplo, las sumas giradas por ese concepto de noviembre de 1994 a julio de 1996 ascienden a ¢ 4 300 millones (Períodico El Financiero edición 7-13 de Octubre 1996).

La estrategia de promocionar y resaltar la posibilidad de solucionar los desequilibrios fiscales en el país mediante la privatización es una visión limitada para enfrentar no sólo el reto de la Reforma y modernización del Estado Costarricense, sino una Reforma Integral de la Economía. Por lo tanto, el factor ideológico de la globalización no debe estar por encima de los intereses nacionales para proteger a grupos reducidos, ya que la práctica muestra cómo los Gobiernos han fomentado una mayor participación de la iniciativa privada, dejando al Estado únicamente funciones donde el Sector privado no quiera, no esté en capacidad de entrar, o los niveles de rentabilidad no son adecuados para los empresarios.

El objetivo del desmantelamiento es hacer creer a la población en general que el modelo propio desarrollado por el país está obsoleto, agotado y que es ineficiente, a pesar de que por muchos años nuestro país ha gozado de altos índices de desarrollo humano similares a muchos países desarrollados, gracias a la visión de nuestros Constitucionalistas de 1949.

Esta estrategia mundial que empezó a lo largo de los años 70 ha promovido un movimiento de desreglamentación y apertura de nuestros mercados, cuyo objetivo es eliminar el Estado Solidario, no obstante los resultados negativos obtenidos a la fecha en los Índices de Desarrollo Humano en países de América Latina mediante el deterioro de los salarios reales, crecimiento de la pobreza, mayor concentración de la riqueza, deterioro de la salud pública (donde están emergiendo nuevamente enfermedades que ya estaban erradicadas), deficiencias en la educación y en la seguridad ciudadana, entre otros problemas.

A manera de ejemplo, según estudios del PNUD " el 20% de los habitantes del mundo concentra el 83% de la riqueza, 81% del comercio, casi el 95% de los préstamos, más del 80% del ahorro y la inversión. Más grave es la tendencia; según las cifras de la ONU, como entre 1960 y 1990 las distancias entre el 20% más rico y el 20% más pobre se duplicaron" <sup>2</sup>

## **1. EL RETO DE COSTA RICA EN LA REFORMA DEL ESTADO**

El reto de modernizar el Estado Costarricense debería considerar una estrategia que involucre una articulación entre la política económica y social, ya que favorecería el crecimiento económico y una mejor asignación de los recursos, ya que la realidad del deterioro en la calidad de vida se propicia por las siguientes situaciones que experimentan nuestros países de América Latina:

- 1.- La inequidad o desigualdad en los ingresos de las personas desestimula la inversión privada, ante la ausencia de capacidad de gasto o de compra por parte de los consumidores, producto del desempleo que experimentan los países de América Latina.

---

<sup>2</sup> Bernardo Klisksberg. Pobreza, el drama cotidiano. Programa de Naciones Unidas, Febrero, 1995, pág 13.

**Cuadro No. 1**  
**Tasas de Desempleo Urbano**  
**Según estratos de Ingreso**

| <b>Países</b>     | <b>Años</b> | <b>Total</b> | <b>Primer decil<br/>(10% más pobre)</b> |
|-------------------|-------------|--------------|---|
| <b>Argentina</b>  | 1992        | 6.7 %        | 30.0 %                                  |
| <b>Bolivia</b>    | 1992        | 5.5 %        | 23.4 %                                  |
| <b>Brasil</b>     | 1990        | 4.5 %        | 17.1 %                                  |
| <b>Chile</b>      | 1994        | 6.8 %        | 23.5 %                                  |
| <b>Colombia</b>   | 1992        | 9.1 %        | 21.5 %                                  |
| <b>Costa Rica</b> | 1992        | 4.2 %        | 22.4 %                                  |
| <b>Honduras</b>   | 1992        | 5.1 %        | 12.6 %                                  |
| <b>México</b>     | 1992        | 4.3 %        | 6.4 %                                   |
| <b>México</b>     | 1991        | 18.6 %       | 41.7 %                                  |
| <b>Panamá</b>     | 1992        | 5.0 %        | 22.0 %                                  |
| <b>Paraguay</b>   | 1992        | 8.4 %        | 19.8 %                                  |
| <b>Uruguay</b>    | 1992        | 7.3 %        | 37.6 %                                  |
| <b>Venezuela</b>  |             |              |   |

Fuente: CEPAL, Notas sobre la Economía y el Desarrollo. No. 587, enero 1996.

- 2.- Los mercados reducidos tanto por su tamaño como por su nivel de gasto obstaculiza la posibilidad de atraer inversión externa privada, ya que el inversionista privado busca los segmentos de mercados que le aseguren el retorno de su inversión con un margen de rentabilidad razonable, y esto se puede obtener en localidades de alta capacidad de gasto y consumo, como son los países industrializados dado su estabilidad macroeconómica a diferencias de nuestros países que se encuentran en períodos de recesión.
3. Los esquemas impulsados por los Organismos Financieros Internacionales presionan fuertemente para promover la apertura de nuestros mercados rentables como son las telecomunicaciones y la energía entre otros, ante la saturación en que se encuentran los mercados de las grandes transnacionales en sus países de origen (ver anexo No. 3). Con lo cual buscan afanosamente inversiones de alto rendimiento

en los países dependientes de capital, presionando para que se establezcan los modelos que les interesa según sus objetivos.

- 4.- Según evaluaciones del PNUD las nuevas reglas de juego han desfavorecido más, que la ayuda brindada a los países en desarrollo, ya que mientras exigen la apertura de nuestros mercados, los países industrializados ponen obstáculos a sus mercados. "El PNUD estimó que en 1992 los países en desarrollo perdieron \$ 500 000 millones de dólares por las restricciones y desigualdades de acceso al flujo de mercaderías y mano de obra establecidos por los países desarrollados. En cambio, toda la asistencia internacional sumada para nuestros países fue en ese período de \$ 50 000 millones, apenas el 10%."<sup>3</sup>

Cabe mencionar que los países de América Latina, no han podido lograr tasas de crecimiento económico por habitante suficiente para disminuir la pobreza, y partir de 1994, se han dado tendencias preocupantes en algunos países que habían avanzado en ese frente en los últimos años, como son: Argentina, Costa Rica, México, Uruguay y Chile, que a pesar de su crecimiento económico le ha sido imposible generar una mayor equidad en la distribución del ingreso, ya que de los 14 millones de habitantes, alrededor de 4 millones están por debajo de la pobreza.

Pese a este panorama poco alentador de algunos países de América Latina donde han avanzado en las reformas, Costa Rica tiene el reto de enfrentar a las nuevas corrientes desarrollando planteamientos innovadores y no de complacencia a los Organismos Financieros Internacionales, que presionan por la apertura de nuestros mercados con modelos diseñados para otros países, sin importar los efectos negativos que se han producido. En algunos casos donde se ha obtenido crecimiento económico, no se ha mejorado el nivel de empleo y la distribución del ingreso, al contrario, se ha generado una mayor concentración de la riqueza y mayor pobreza.

Paralelamente la población costarricense experimenta una falta de credibilidad hacia el actual Gobierno, según las diversas encuestas realizadas por diversas empresas privadas e

---

<sup>3</sup>

PNUD. Informe de Desarrollo Humano, 1992. Consejo de Economía Nacional.

Instituciones Públicas, como la realizada por la Escuela de Ciencias Sociales de la UCR recientemente, con lo cual, el panorama actual no posibilita la concertación y transparencia de estos procesos tan importantes y delicados para el país.

La ausencia de una política económica coherente que está provocando recesión y estancamiento en el país, deteriorando la calidad de vida de los costarricenses, quienes continuamos soportando cargas tributarias, un deterioro acelerado de los servicios de públicos, tales como: salud, educación, seguridad ciudadana, red vial, infraestructura portuaria y por supuesto, los servicios que brinda el ICE: de electricidad y telecomunicaciones, ponen en duda y aumentan la desconfianza de los costarricenses hacia la capacidad del Gobierno actual, para establecer un modelo estratégico para enfrentar el proceso de la globalización, sin perder nuestros más altos valores éticos, morales, políticos y solidarios que han permitido la paz social en nuestro país.

## 2. EL CASO DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD

La privatización de la Instituciones Públicas no es sinónimo de competencia, por lo tanto, la introducción de fuerzas competitivas no es una consecuencia inherente a la privatización, sino todo lo contrario, en el caso de Inglaterra las compañías privatizadas en los sectores de energía y telecomunicaciones, protegen su posición monopólica y hacen todo lo posible por obstaculizar la entrada de nuevos competidores.

En Chile, la no introducción de mecanismos de competencia y reglamentación eficaces antes de la privatización en esas áreas, ha producido estructuras de industria ineficientes, lo cual es difícil de corregir, por los grandes intereses económicos que existen, con lo cual las fallas de la industria persisten a favor del privado.

Hay dudas de los beneficios que pueda obtener el consumidor a través de las privatizaciones y muy especialmente en el caso de los monopolios naturales, producto de la posición dominante que asumen las empresas privadas. Ejemplos en Costa Rica de este fenómeno de privatización son: Fertica, Cempasa, Tropigas y la Ley de Cogeneración Privada de Electricidad que establece un

precio de venta de energía superior al del ICE, donde los usuarios deben asumir ese costo generándole cuantiosas ganancias al privado (la rentabilidad oscila entre 30% y 40% en dólares). Lo anterior, reafirma que no debemos creer que la privatización es condición de disminución de costos y precios reducidos, ya que no hay que olvidar, que el objetivo del empresario privado es maximizar sus utilidades, procurando el mayor retorno de su inversión.

Por otro lado, estimular un esquema de competencia en las actividades de energía y telecomunicaciones, podría no ser beneficioso para el país, ya que además de que se impulsan esquemas diseñados para otros países con modelos de desarrollo diferentes al nuestro, se podrían obtener estructuras de industria oligopólicas (duopolios) o hasta monopolísticas privadas, por dos razones: el tamaño de mercado no es tan amplio para fomentar una gran cantidad de oferentes que no tengan injerencia en los precios y los impedimentos de tipo técnico asociados a estas actividades, donde los bienes naturales son finitos.

Un estudio de un economista de la Universidad de Harvard contratado por el ICE plantea que la apertura en telecomunicaciones no necesariamente conducirá a establecer las condiciones propias de un modelo de competencia, sino que existe el riesgo de que se establezca un oligopolio quizás un duopolio, con la participación de otras empresas en algunos servicios específicos.

Hoy día la tendencia del Sector Eléctrico, muestra un proceso de integración vertical después de los resultados que se experimentaron con la desintegración de la actividad, en generación, transmisión, distribución y comercialización, que propició la privatización. La industria busca integrarse verticalmente mediante fusiones y adquisiciones, ya que el proceso anterior estableció monopolios dominantes en cada área, que perjudicó la coordinación de la actividad y aumentó los costos de transacción entre las empresas, por lo que un esquema como éste, no va a garantizar una óptima asignación de los recursos.

Propiciar un esquema de competencia debe garantizarle al ICE la igualdad de condiciones con respecto a los competidores, tanto en la gestión como en la aplicación de leyes. El Legislador deberá establecer los mecanismos que eliminen los subsidios que se tiene con el esquema actual,



como son: la tarifa básica de telecomunicaciones, la transferencia de fondos al Sector Energía y la generación del superávit financiero al Gobierno. Resolver estas distorsiones implica aumentar las tarifas en ambos Sectores, lo cual es poco viable debido al deterioro actual con los compromisos con el F.M.I. de alcanzar ciertas metas fiscales. Como ejemplo y según los estándares internacionales, la tarifa básica de telefonía es en promedio US\$16 (Chile, Bolivia, Perú y E.U), cifra superior a la que cobra el ICE de US\$3.50.

Si Costa Rica pretende incorporarse con éxito a la economía mundial, lejos de aplicar un desmantelamiento del Estado, la estrategia debe orientarse a fortalecer las Instituciones Públicas de alta rentabilidad y no importar modelos similares a los de países industrializados, ya que se arriesga a obtener resultados negativos. Las experiencias muestran como el capital privado internacional al disponer de mayores recursos, se han adueñado de los servicios más rentables de los países en desarrollo. Un ejemplo es la transnacional AT&T, que en 1995 presupuestó en publicidad, 1.6 veces el presupuesto del Gobierno de Costa Rica y sus utilidades registraron US\$ 4. 3 billones de dólares.

Las empresas transnacionales de servicios públicos de energía y telecomunicaciones, enfrentan una situación de lento crecimiento de la demanda y de mercados saturados en su países de origen, con lo cual buscan afanosamente inversiones de alto rendimiento en los países en desarrollo, presionando y promoviendo los esquemas que les interesa, según sus objetivos. Esta oferta de inversiones en América Latina genera una oportunidad para que el país desarrolle un modelo propio competitivo, con lo cual, la estrategia debe orientarse a enlazar un esquema de asociación sectorial o cooperación mutua que conduzca a solucionar los problemas de financiamiento para ejecutar los proyectos de inversión de alta rentabilidad, compartir riesgo y hasta transferir conocimientos empresariales, que ayuden en la eficiencia y productividad de las empresas públicas.

Las Organizaciones Laborales del ICE consideramos que la participación de la empresa privada es un actor importante en el desarrollo económico y social del país, que no debe quedar al margen de los procesos de modernización del Estado Costarricenses. Hoy día se presenta una

oportunidad para ejecutar una estrategia que incluya un esquema de cooperación mutua donde se comparta riesgo, costos, utilidades y transferencia de conocimientos que ayuden en la eficiencia de las empresas públicas.

Los nuevos esquemas de financiamiento que promueven los inversionistas privados, como son: esquemas B o C<sup>4</sup>, ingresos compartidos, arrendamientos, entre otros, son más onerosos, que las fuentes de financiación que se utilizaban en el pasado, ya que el inversionista privado exige mayores tasas de retorno de su inversión sujeto a los niveles de riesgo de cada país, lo que encarece los costos financieros de los recursos repercutiendo en los niveles tarifarios de los servicios públicos.

Por lo tanto, se podría promover un esquema de cooperación mixta sin que el Estado se desprenda de la titularidad de los servicios públicos estratégicos enfocado a la capitalización de proyectos específicos de desarrollo, de forma que le permita a la empresa privada nacional o internacional participar con un aporte igual o inferior en proyectos que por su magnitud requieren sumas de capital que las Instituciones y el país no disponen. Lo importante es que el capital se canalice a fortalecer el posicionamiento de las empresas del Estado y de esta forma aumente la capacidad productiva del país y el valor neto de las empresas públicas. Con esta modalidad no se está vendiendo los activos del Estado ni privatizando las actividades, lo que se desea es buscar socios que aporten capital, tecnología y experiencia gerencial.

Bajo este modelo, las empresas estatales podrán contribuir al desarrollo como empresas promotoras y pioneras del crecimiento económico, como ha sido el caso del ICE, coadyuvando a mejorar los índices de desarrollo humano del país, aumentando la cobertura y calidad de los servicios públicos bajo su responsabilidad, y a la vez, se podrá ir construyendo gradual y planificadamente un modelo de desarrollo propio que fortalezca nuestros valores democráticos y de solidaridad que han caracterizado al pueblo costarricense.

---

<sup>4</sup> Siglas en inglés de las nuevas fuentes de financiamiento tipo B: Build, Operate and Transfer -BOT-, Build, Operate, Own -BOO-, Build, Operate, Transfer -BLT-, entre otros.

## CONCLUSIONES

Con este panorama y experiencias de otros países de America Latina se pueden obtener las siguientes reflexiones:

1. Los mercados deben servir a los ciudadanos y no los ciudadanos a los mercados.
2. Debe lograrse una interacción entre las políticas económicas que se ejecuten y las políticas sociales, de forma que las Reformas no generen una deficiente distribución del ingreso en la población en general, generando pobreza y desempleo.
3. El deterioro de los servicios públicos no obedece al régimen de propiedad de las empresas públicas, sino a la ausencia de un ordenamiento jurídico que impida: la intromisión política en las Instituciones de Desarrollo, como es el caso del ICE, la corrupción y tráfico de influencias como acontece actualmente en algunas Instituciones Públicas como son: el caso del Banco Anglo, BICSA, los Fondos de Emergencia y FODEA, el caso MILLICOM (Expediente legislativo 11444), Aviación Civil, entre otros.
4. Debemos recordar que la eficiencia de los mercados es un instrumento para lograr el objetivo final que es un mayor bienestar de las personas, mediante empleos productivos de forma que las personas sientan satisfacción que obtienen su supervivencia de su esfuerzo y no de donaciones y regalías de parte de otros.
5. Las reformas propuestas en la Asamblea Legislativa para el ICE, promueven una apertura de los mercados en las actividades rentables de energía y telecomunicaciones sin tomar en consideración los estudios económicos elaborados por los consultores internacionales, que manifiestan la posibilidad de obtenerse estructuras de Industrias oligopólicas o monopólicas en determinados segmentos, dado el tamaño de los mercados costarricenses.
6. Como costarricenses tenemos la responsabilidad de defender la Institucionalidad que ha

hecho grande a este país, mediante el fortalecimiento de nuestras Instituciones del Sector Público, como el caso del ICE, con el objeto de que se atienda óptimamente las demandas de los servicios y se mejore las condiciones económicas y sociales, con una mayor cobertura, calidad y a precios razonables y competitivos.