

REFORMAS INTERNAS EN EL ICE

DURANTE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS

Gerardo Fumero Paniagua

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
FINES DE LAS EMPRESAS	5
REFORMAS AL ICE	7
OBJETIVOS DE LAS REFORMAS	7
SEPARACIÓN DE LOS SECTORES	8
PLAN ESTRATÉGICO	9
REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA.....	10
DESCENTRALIZACIÓN.....	13
NOMBRAMIENTOS	14
CONTRATACIONES EXTERNAS	14
POLÍTICAS DE PERSONAL	16
POLÍTICAS FINANCIERAS	18
REFORMAS PROPUESTAS EN EL CAMPO DE LA INDUSTRIA DE LAS TELECOMUNICACIONES	19
PROPÓSITO DE LAS REFORMAS	20
CONCLUSIONES	22

RESUMEN

En la década de los 80's se dan profundos cambios en relación con las tecnologías de la información y las telecomunicaciones. La globalización acelera la integración económica y un nuevo contexto de apertura de mercados, en el cual los servicios de telecomunicaciones dejan de ser servicios públicos, para ser una mercancía más.

En Costa Rica se hacen importantes reformas al interno del Instituto Costarricense de Electricidad, ICE. En la industria, las reformas que el país podría adoptar a corto plazo, determinarán si se mantiene nuestro modelo solidario, elemento clave para el desarrollo integral del país o si por el contrario, se da paso a un modelo de libre mercado, en el que el lucro constituiría el elemento aglutinador y en cuyo caso la población más débil económicamente, se vería profundamente afectada.

PALABRAS CLAVES: REFORMAS * TELECOMUNICACIONES * GLOBALIZACIÓN * NEOLIBERALISMO * MONOPOLIO * COMPETENCIA * APERTURA * DESARROLLO * SOLIDARIDAD * MARCO LEGAL * ESTRATEGIA * OUTSOURCING * PROYECTOS DE LEY * FORTALECIMIENTO* LEY MARCO * COMBO DEL ICE

ABSTRACT

The 80's, witnessed deep changes in the information and telecommunications technologies. The globalization catalyzed the economic integration process and a new vision of open markets, in witch telecommunications services lost their category of public utility and became a service subject to private forces.

In Costa Rica, important internal reforms were carried out in ICE. In the industry, the reforms that the country could adopt in the near future would decide if we keep our public utility solidarity model, witch has been a key element of integral development of the country, or if we choose a model in witch would deeply affect poor people.

KEY WORDS: REFORMS * TELECOMMUNICATIONS * GLOBALIZATION * NEOLIBERALISM * MONOPOLY * * COMPETITION * MARKET OPENING * DEVELOPMENT * SOLIDARITY * LEGAL FRAME * WORK STRATEGY * OUTSOURCING * LAW DRAFTS * STRENGTHENING * FRAME LAW * ICE'S "COMBO"

INTRODUCCIÓN

Este documento pretende hacer un recuento de las reformas internas que el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), ha venido haciendo a partir de 1994.

Iniciaremos contextualizando los cambios que se dan en la industria de las telecomunicaciones a partir de la década de 70, cambios que se ven magnificados a partir de los 80's. Por otra parte, el advenimiento de la red Internet acelera el proceso de globalización, aunque algunos autores piensan que el fenómeno se da a la inversa. Los aires neoliberales desatados desde entonces, impulsan una fuerte tendencia a la liberalización y privatización de la producción de bienes y servicios y específicamente de los mercados de telecomunicaciones. Tal proceso se inicia a finales de la década de los 70, en el Reino Unido con el gobierno de Margaret Thatcher y en 1984 en los Estados Unidos con el gobierno de Ronald Reagan y el desmembramiento de la American Telegraph and Telephone, AT&T, fundada por el Sr. Graham Bell a finales del siglo XIX, la cual es dividida en siete empresas, a las que se les otorga en calidad de monopolio un territorio diferente y una octava que conserva el nombre y las redes de larga distancia. Le siguieron en este proceso, Chile con el gobierno de Augusto Pinochet. La Unión Europea lleva a cabo un proceso más pensado y gradual al tomar el acuerdo a finales de la década de los 80, de abrir sus mercados para finales de los 90. Muchos otros países de igual forma, obedeciendo a los principios del Consenso de Washington

¹, se dieron a la tarea de llevar a cabo procesos de apertura y privatización. En América Latina, años después de que Chile lo hiciera, le siguen países como Argentina, Perú, México, etc. En algunos como en Perú, se vendió la empresa estatal a la transnacional Telefónica Internacional de España, a pesar de lo cual se le mantuvo el monopolio durante varios años. En otros como en Argentina y México, se llevaron a cabo procesos de privatización que resultaron ser ruinosos, pues vendieron las empresas públicas por sumas ridículas, agravado el hecho por la realidad de que eran de las pocas empresas que le producían algún ingreso al Fisco.

En todos aquellos países en donde hubo una apertura de los mercados y ante la amenaza que para las empresas establecidas, ahora en manos privadas, representaba la competencia de nuevos entrantes, las empresas se vieron obligadas a reestructurarse y a buscar nuevas formas de hacer las cosas, con el fin de agilizar procesos y reducir costos, para responder en forma competitiva y oportuna a los nuevos paradigmas a que las obligaba el mercado.

En Costa Rica, aunque no ha habido una apertura del mercado de las telecomunicaciones, el ICE se ve en la necesidad de competir, en forma indirecta con las empresas telefónicas de otros países, si consideramos que por comparación el cliente exige tarifas competitivas, servicios de calidad y oportunos.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que los avances tecnológicos permiten a nuestros clientes —hoy más que nunca— otras

alternativas, en muchos casos incluso por medios no legítimos, pero que están a su alcance en la red mundial, (Internet).

Es así como el gobierno en ejercicio durante el periodo de 1994-1998, se propuso seguir los pasos de la tendencia mundial y planificó la apertura total de los mercados de energía y telecomunicaciones. Tal decisión requería también, dotar al ICE de un marco más ágil para evitar su desaparición al someterlo a la competencia. Con ese objetivo, a partir de 1996 se inició en el ICE una reforma que incluyó la definición de un plan estratégico, la implementación de una nueva estructura administrativa, la creación de perfiles de puestos y el levantamiento de competencias para la calificación del personal y selección de los niveles de jefatura. Otros objetivos, como un sistema de remuneración por productividad, no se llegaron a implementar. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que la industria de las Tecnologías de Información y Comunicaciones, (TICs), como la que más, está sujeta a una permanente innovación y que la convergencia tecnológica que se experimenta desde el advenimiento de la digitalización, exige a estas empresas, adaptarse a las nuevas técnicas, recapacitando permanentemente su personal.

FINES DE LAS EMPRESAS

Es importante tener presente que la implementación de estas estrategias en la empresa privada, tiene el propósito de buscar una mayor eficiencia y productividad, que les permita ser más competitivas, asegurar sus mercados y generar mayores utilidades o ganancias para sus dueños. En una empresa estatal, se persigue de la misma forma

mejorar la productividad, la eficiencia y la oportunidad en la prestación de los servicios. Sin embargo, hay una diferencia fundamental en cuanto al fin último que cada una persigue y es que en el caso de la empresa privada, el lucro es su motivación, mientras que para una empresa pública, el servicio a los ciudadanos y el desarrollo del país son su fuente de inspiración. En el caso específico del ICE, que por ley debe operar al costo², solo genera “excedentes” para seguir desarrollando la infraestructura y dentro de una visión de Estado Solidario, para brindar los servicios que no son rentables y subsidiar los básicos, para garantizar el acceso universal.

Un aspecto fundamental que ha sido expuesto en forma reiterada y que ha marcado la diferencia en la optimización empresarial a la que debe orientarse tanto la empresa privada como la pública, ha sido la limitación irracional impuesta al ICE, para el uso no solo de sus propios fondos, sino de otras fuentes de financiamiento. Esta “irracionalidad” a que ha sido sometido por parte de diversas autoridades de Gobierno, ha sido definitoria en la oportunidad de las inversiones de energía y telecomunicaciones. Se le ha exigido al ICE sujetar sus inversiones a los ingresos corrientes que los servicios prestados generan, sin poder echar mano a la caja acumulada y a los ingresos provenientes de préstamos, (Fórmula del Fondo Monetario Internacional, FMI). Sin embargo y a pesar de tantas restricciones financieras y políticas, orientadas a limitar el quehacer del ICE, este ha logrado poner al servicio de la sociedad costarricense, la infraestructura de telecomunicaciones más desarrollada de

Latinoamérica, de hecho la densidad de telefonía fija es la más alta, 32%.

Las reformas implementadas a partir de 1996 fueron profundas, pero no tocaron todavía su marco legal³, a pesar de que sí se analizaron y se plantearon a través de varios proyectos de ley. Estos proyectos pretendían regular tanto la industria de la energía como la de las telecomunicaciones en el país y dotar al ICE de un nuevo marco legal que lo pudiera fortalecer, para ponerlo —en teoría— en posibilidades de competir con los privados, al abrirse sus mercados.

REFORMAS AL ICE

Si bien los proyectos de ley elaborados y enviados a la Asamblea Legislativa durante el gobierno del Ing. José María Figueres Olsen, 1994-1998, no alcanzaron a ser aprobados, al interno del ICE si fueron implementadas una serie de reformas que analizaremos a continuación.

OBJETIVOS DE LAS REFORMAS

Se desarrolló un proceso liderado por el propio Presidente Ejecutivo, Ing. Roberto Dobles Mora y la Administración Superior, (Gerencia General y Subgerencias), lo que garantizó que el proyecto se llevara a cabo con relativo éxito. Se estableció una organización que prácticamente involucraba todos los niveles de jefatura y distintos grupos de trabajo, (Ver anexo).

El proceso definió un marco estratégico para cada Sector, con el propósito de buscar la modernización de la Institución, con base en

principios tanto técnicos (estructura y procesos), como sociales (cultura, clima y recursos humanos). Se empezó con un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, (FODA), que le permitió a los diferentes grupos de trabajo reconocer los paradigmas y errores del pasado y las posibilidades a futuro. Se analizaron los procesos para dotar a la empresa de una estructura organizacional que obedeciera a la nueva visión empresarial, a la nueva visión estratégica y que respondiera oportunamente a los nuevos servicios que determinan los cambios tecnológicos, con precios competitivos, de alta calidad y con una orientación a satisfacer las necesidades del cliente, todo lo cual garantizaría el éxito en un ambiente competitivo y ante una acelerada evolución tecnológica, como la que experimentan constantemente las TIC's.

Se redefinió la *misión* y la *visión*, tanto para el Grupo ICE como para cada uno de los Sectores y las Unidades Estratégicas de Negocios, (UEN). Para estructurar la estrategia, se valoraron los factores críticos de éxito, la posición competitiva y la posición meta y se identificaron las brechas, de donde salieron las metas y los programas de trabajo.

Finalmente se hicieron una serie de comparaciones con otras administraciones telefónicas del mundo, (Benchmarks), para buscar las mejores prácticas, especialmente en cuanto a las formas de organización y ejecución de procesos.

SEPARACIÓN DE LOS SECTORES

Una de las primeras reformas propició la separación financiera y administrativa de los Sectores de Energía y Telecomunicaciones, que

condujo a la separación de bienes, propiedades, oficinas, bodegas y agencias en las diferentes localidades del país. Esta separación, aunque aumentó gastos y limitó la sinergia que desde la creación del Sector de Telecomunicaciones el ICE había experimentado, tenía la intención de que cada sector pudiera operar a su propio ritmo y con base en sus propias características y necesidades. Tal división, quedó inconclusa debido al cambio de Gobierno en 1998. El híbrido que resultó hizo más difícil la coordinación, que lejos de fortalecer la Institución, propició la desintegración, a los ojos del cliente interno y aun ante el externo, que ahora debía de recurrir a dos diferentes lugares para tramitar y pagar los servicios eléctricos y telefónicos.

PLAN ESTRATÉGICO

El personal de la Institución, sobre todo los coordinadores de los equipos de trabajo, se vieron sometidos durante casi dos años a una intensa capacitación y preparación de los programas de trabajo para enfrentar con la nueva visión de empresa, la apertura de sus mercados. La definición del plan estratégico y nuevos valores, propició sin duda cambios importantes en la cultura de la Institución, pues se logró que gran parte del personal cobrara consciencia de la necesidad de ser competitivos en el plano internacional, pues la competencia no necesariamente tiene que darse en nuestro territorio, sino que por comparación el ICE está sometido a competencia en todos los servicios que presta. Se enfatizó en la necesidad de instaurar una cultura de servicio al cliente, ante la necesidad de enfrentar competencia y asegurar la fidelidad del cliente.

REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA

Se refundieron las cinco Subgerencias que existían entonces (Subgerencia de Desarrollo y Operaciones en el Sector de Telecomunicaciones, la de Desarrollo y Sistema Eléctrico en el Sector de Energía y la de Administración en ese Sector), eliminándose una en cada Sector y la de Administración. Se reestructuró cada nueva Subgerencia (Energía y Telecomunicaciones) por procesos, enfocados en el cliente y no por áreas funcionales como estaban operando. Los antiguos niveles de Jefes de Dirección (Técnica) se cambiaron por Directores de UEN y se crearon, en el área de Telecomunicaciones las siguientes Unidades Estratégicas de Negocios:

UEN de Desarrollo y Ejecución de Proyectos

UEN de Gestión de Red y Mantenimiento

UEN de Servicios Móviles

UEN de Servicios Internacionales

UEN de Telefonía Pública

UEN de Servicios Empresariales

UEN de Servicios de Valor Agregado

El resto de la estructura también se redujo de 5 a 3 niveles, pues cada UEN se organizó en jefaturas de Nivel 1 y 2, siendo este último —en teoría— una especie de coordinador, antes que un nivel de jefatura formalmente reconocido. A cambio se eliminaron los niveles de Subjefe de Dirección, Jefe de Departamento, Jefe de Oficina y Jefe de Sección.

Con el propósito de disponer del soporte administrativo y financiero, se establecieron en cada Subgerencia, los siguientes procesos: Informática, Finanzas, Logística y Recursos Humanos.

Estas mismas áreas, en pequeña escala, se replicaron en las UEN, con el fin crear las contrapartes, que tuvieran además el conocimiento específico de cada negocio. De igual forma, al nivel de la Presidencia Ejecutiva se nombraron directores de cada una de estas mismas áreas, con un pequeño grupo de asesores, con el propósito de hacer la integración entre los sectores y responder a las necesidades de la Institución como un todo.

Estas áreas en cada Subgerencia quedaron encargados de sus sistemas administrativos, tales como la operación de los sistemas de facturación y planillas, la consolidación del presupuesto de cada Subgerencia, la administración de los sistemas y las bases de datos relacionadas con los servicios y los clientes, la consolidación de los procesos de contabilidad y finanzas, la elaboración de informes para el Sector, etc.

Sin embargo, estos procesos fueron años más tarde, refundidos de nuevo en una nueva Subgerencia de Gestión Administrativa, de soporte a los dos Sectores, replicando en algún grado lo que se tenía antes de la reforma.

La integración de las cinco Subgerencias en solo dos, obligó a un proceso de selección de los nuevos Subgerentes. En el caso de Telecomunicaciones, se contrató una empresa externa que administró el proceso del concurso público y selección del nuevo Subgerente. Se

calificaron primeramente los atestados de cada candidato y en una segunda etapa se les sometió a los primeros lugares a una entrevista con una Comisión nombrada por la Junta Directiva del ICE. En el proceso de valoración de atestados, salió finalmente ganador uno de los dos Subgerentes anteriores, profesional con amplia experiencia en el puesto, pero en la entrevista con la Comisión, la calificación obtenida por el candidato del gobierno de turno, periodo 1998-2002, fue inexplicablemente mayor. El candidato seleccionado era pariente del Presidente de la República y tenía a su vez, algún parentesco político con el Presidente Ejecutivo de la Institución.

De igual forma se establecieron concursos para la selección de cada uno de los puestos de las UEN, nombramientos que en general se consideraron acertados, a pesar de que se presentaron algunas inconformidades y hubo algunas dudas sobre posibles influencias políticas en tales procesos.

Valorando estas reformas, habría que aceptar que la reestructuración produjo beneficios, como fue impulsar una nueva visión estratégica y efectivamente achatar la pirámide organizacional. Sin embargo, el proceso no se completó, sobre todo en lo relativo a la operacionalización del plan general, de cada unidad de negocio y de cada área de apoyo, lo cual hubiera favorecido la claridad de los roles y la integración requerida para producir los servicios de telecomunicaciones acorde con la nueva visión de procesos. Se causó una desmedida fragmentación de los servicios internos, ahora en manos de varias UEN, las cuales en ocasiones, más que coordinar

los insumos para la cadena de valor para la prestación de los servicios, entran a competir entre ellas, lo que ha causado duplicidad de recursos y descoordinación, en detrimento del objetivo original de la reforma, que pretendía que todos los esfuerzos se enfocaran hacia la satisfacción del cliente.

La competencia entre ellas causa alguna duplicidad de recursos y descoordinación, en detrimento de la más eficiente utilización de las plataformas tecnológicas.

Sin embargo, la creación de las UEN logró el objetivo de concentrar la atención en los mercados y segmentos bajo su responsabilidad, con el consiguiente desarrollo acelerado de, principalmente, la telefonía pública y la telefonía móvil.

DESCENTRALIZACIÓN

El país fue dividido, para efectos administrativos, en áreas telefónicas, concordantes con las regiones en que MIDEPLAN tiene dividido el país y se le confirió una mayor autonomía a cada una de ellas. Estas regiones son:

Región Central

Región Huetar Atlántica

Región Huetar Norte

Región Pacífico Central

Región Pacífica Sur

Región Chorotega

Región Brunca

Sin embargo, algunos años más tarde, la autonomía que en un principio se les dio se limitó de nuevo, no solo a las regiones, sino a todas las jefaturas, pues un Director de UEN, que cuando se crearon tenía la potestad de autorizar compras hasta por 250 mil dólares, fue reducida más tarde a solo 10 mil.

NOMBRAMIENTOS

Para los nombramientos de las jefaturas se estableció el perfil de cada puesto y se levantaron las competencias de cada funcionario. Se hicieron concursos abiertos y se seleccionó la persona que mejor calificó, pues la anterior estructura organizativa fue sustituida por completo.

Como ya se anotó, este proceso causó malestar entre algún personal que se sintió afectado y desplazado. Sin embargo, salvo casos muy calificados, la mayoría de los funcionarios fueron preparados y motivados para aceptar el cambio y se respetaron los resultados de la selección según el modelo de competencias.

CONTRATACIONES EXTERNAS

Entre las nuevas directrices de la administración, motivadas en parte por la negativa reiterada —o en el mejor de los casos por los lentísimo trámite— de los entes externos para aprobar nuevas plazas al ICE, se estableció la necesidad de dejar de hacer con personal propio, muchas actividades, por lo que se debió de sacarlas a contrato. Por ejemplo:

1. *Alquiler de oficinas*: Se estableció como política no construir más edificios y a partir de entonces todas las necesidades de edificios se alquilan.
2. *Servicios de apoyo*: Se contrataron o se ampliaron contratos para servicios de apoyo, que ya en algunos casos se venían dando, tales como limpieza, atención en cajas recaudadoras en las agencias, seguridad, atención en centros de llamadas, mantenimiento de propiedades y edificios, reparación y mantenimiento de computadoras, reparación y mantenimiento de vehículos, capacitación del personal, distribución de recibos, etc.
3. *Contratación de servicios estratégicos*: Aun procesos más técnicos y que son parte de la cadena de valor de los servicios estratégicos, tales como la instalación y reparación de las averías, se contrataron con las Sociedades Anónimas laborales, (SALES⁴) y empresas privadas.
4. *Contratos de arrendamiento y BOT*: Se pusieron en práctica los contratos de Arrendamiento o “leasing”, para la compra, operación y el mantenimiento de los sistemas de telecomunicaciones y los contratos BOT (Construya, Opere y Transfiera, por sus siglas en inglés), para el sector eléctrico. Por ejemplo, todos los equipos de telefonía móvil operan a partir de entonces bajo el esquema de Arrendamiento. Se extremaron desde entonces, las políticas restrictivas en relación con la inversión, por parte de las autoridades económicas de los gobiernos, las que han obligado a la Institución a recurrir a estas fórmulas mucho más onerosas, en vez de continuar como fue por años, financiándose

a través de préstamos normales, mucho más favorables para la Institución.

Los efectos de tales medidas han sido los de encarecer los costos. Hoy se calcula por ejemplo, que el ICE paga el valor de una propiedad alquilada en seis años, por lo que se convirtió en un excelente negocio para los dueños de los inmuebles y sumamente gravoso para el ICE.

Los contratos de mano de obra y el “outsourcing”, son también mucho más caros que la contratación de mano de obra en forma directa.

A partir del 2001, sin embargo, la actividad comercial en las agencias y centros de llamadas ha venido siendo retomada por el ICE, dado que se ha tomado consciencia de que la gestión comercial es estratégica para el posicionamiento y proyección de la empresa, pero el resto de las actividades contratadas continúan de esta forma, a falta de nuevas plazas para asumirlas.

POLÍTICAS DE PERSONAL

Respecto al personal, se estableció la premisa que debería de reducirse la cantidad y por tanto se pusieron en práctica varias directrices, entre ellas las siguientes:

1. Estímulo de seis salarios adicionales a las prestaciones a que se tenía derecho, para todos aquellos funcionarios que dejaran la Institución durante un plazo determinado.
2. Se estimuló a los funcionarios a formar sus propias empresas privadas, amparadas a la recién aprobada Ley de las SALes. Tales empresas debían estar conformadas por ex funcionarios en un alto porcentaje. Se les entregaba las mismas labores que como grupo

estuvieran haciendo dentro de la Institución y se les garantizaba un contrato por cinco años, al cabo de los cuales se les podía renovar por un periodo adicional y luego debían de participar en un concurso público, si deseaban mantenerse.

3. Se recapacitó al personal que así lo deseara, para adquirir nuevos conocimientos e insertarse en las nuevas tecnologías.

4. Se le facilitó, a los que así lo preferían, el traslado a otras dependencias.

5. Se le valoró al personal sus competencias, con el propósito de reubicarlo o capacitarlo en las materias que resultaran con algún déficit.

6. Se descentralizó la capacitación del personal y se sacó en gran medida a contratación externa.

7. Se intentó crear un sistema de remuneración por productividad, a cambio de los aumentos automáticos por anualidades, que finalmente no se implementó.

8. Se definió que las jefaturas de las UEN debían de rotar periódicamente, con el objetivo de formar líderes conocedores de todos los ámbitos del negocio. Tal rotación solo se realizó una vez.

En relación con estas directrices, algunos de los problemas que podrían apuntarse son, que efectivamente se retiraron varios cientos de personas a través de la movilidad laboral, pero que fueron las personas que precisamente por sus competencias, lograrían colocarse en el mercado laboral privado y hasta en el extranjero. De esta forma,

la Institución pagó millonarios estímulos para deshacerse de sus mejores y más experimentados técnicos y profesionales.

Además, la contratación indirecta de personal a través de contrataciones externas, trajo otros problemas como por ejemplo la pérdida paulatina de la identificación con la Institución, la mística que llevó al ICE a convertirse en la más grande empresa de Centro América y el incremento en las acciones de fraude interno, al no existir una relación directa y por lo tanto de mayor compromiso con la Institución. Además crea una dependencia de las empresas contratadas, que no le permite al ICE reaccionar en caso de contingencias, al menos con la misma agilidad que le proporciona el disponer de recursos propios. La mayor rotación del personal contratado por la empresa privada, facilita un sentimiento de desapego, pues a esta no le interesa una relación más permanente que la necesaria para cumplir con un contrato, generalmente por un periodo definido.

En consecuencia, a partir de las contrataciones, tanto los fraudes internos (en parte por deficiencias en los procesos de vigilancia) como los gastos operativos se han incrementado. Antes que bajar los costos, el “outsourcing” genera altos ingresos para el contratista y condiciones mínimas laborales para los trabajadores de sus empresas.

POLÍTICAS FINANCIERAS

Las reformas que se dieron a lo interno, no produjeron por supuesto ninguna independencia para el manejo de los recursos financieros, ya que el ICE permaneció atado a las directrices, principalmente de la

Autoridad Presupuestaria y el Ministerio de Hacienda. Por tanto, el ICE continuó sometido al “Formato del FMI” aplicado por la Autoridad Presupuestaria, para establecer los límites de gasto y de inversión. De esta manera, independientemente de que el presupuesto que se presenta a la Contraloría General de la República esté balanceado en cuanto a ingresos y egresos, para los fines de Hacienda, no se puede ejecutar en su totalidad, con el objeto de que se genere un superávit —excedente de ingresos sobre los egresos— que anualmente establece el gobierno.

Esta fórmula, totalmente inadecuada para una institución que, no solo es autosuficiente sino que le genera alguna liquidez al gobierno, ha provocado una administración inadecuada de los fondos, sin que sea posible su optimización.

REFORMAS PROPUESTAS EN EL CAMPO DE LA INDUSTRIA DE LAS TELECOMUNICACIONES

Simultáneamente con los procesos al interno del ICE, se trabajó en las reformas de los Sectores de Energía y Telecomunicaciones al nivel nacional. Para ello se elaboraron, dos proyectos de ley, luego de una serie de estudios y análisis, tanto de profesionales de la Institución como de expertos internacionales, traídos con financiamiento del Banco Mundial. Los proyectos elaborados fueron:

Ley Marco de Telecomunicaciones

Ley Marco de Energía

Estos proyectos, junto con el de reformas y fortalecimiento del ICE, fueron enviados a la Asamblea Legislativa a finales de 1996. En la Asamblea se creó una Comisión Especial, la que finalmente solo tuvo tiempo para iniciar el análisis la Ley del ICE, a la cual se le introdujo variaciones de fondo. Sin embargo, al terminar el periodo gubernamental sin dictaminar ninguno de los tres proyectos, fueron finalmente archivados.

PROPÓSITO DE LAS REFORMAS

Las iniciativas que ya por varios años se han venido gestando, para reformar tanto la industria de las telecomunicaciones como las potestades del ICE, tienen como factor común que han sido impulsadas por grupos de poder (nacionales o extranjeros), interesados en abrir, como ya lo hicieron en el sector de energía, (hasta un 30% de la generación eléctrica, a través de las leyes 7200 y 7508), una apertura que les permita participar en los segmentos más lucrativos del negocio de las telecomunicaciones.

Tanto los proyectos de ley de 1996, los del Combo en el 2000, como los que han visto la luz a consecuencia del Tratado de Libre Comercio entre Centro América, República Dominicana y Estados Unidos (TLC), han tenido como objetivo final, la puesta en práctica de las políticas neoliberales que se han aplicado en nuestros países latinoamericanos a partir del Consenso de Washington, con el propósito de minimizar el rol del Estado y desplazarlo en la prestación de los servicios. Los servicios que los estados históricamente han prestado, como es el caso de Costa Rica, se brindan con una visión de desarrollo nacional,

en beneficio de sus habitantes, con precio al costo y con un modelo solidario.

Pero los actuales proyectos de ley, principalmente el elaborado por el Poder Ejecutivo con la asesoría del Banco Mundial, relativo a la Ley General de Telecomunicaciones, se da en un contexto que apunta claramente a la apertura total del mercado. En este sentido constituye una caja de resonancia de los mismos intereses que impulsaron los proyectos del Combo.

El TLC también exige la misma apertura. Sin embargo, solo podrían calificarse de ilegítimas las negociaciones que llevaron a cabo los representantes del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) en materia de telecomunicaciones, en el marco del TLC, si consideramos que el mismo Gobierno dejó muy en claro su posición en relación con ese tema, desde el inicio de su gestión, interpretando correctamente que ya el pueblo había decidido, cuando conmocionó al país con los hechos de abril del 2000, luego de que la Asamblea Legislativa aprobó los proyectos del Combo en primer debate.

Durante las negociaciones del TLC, desde la cuarta ronda, celebrada en Guatemala del 12 al 16 de mayo del 2003, el gobierno manifestó su inquebrantable decisión de no considerar el tema de la apertura en esta materia. Esa posición fue ratificada en la V, VI y VII ronda de negociaciones.

Sin embargo, el 1 de octubre del 2003, el Sr. Robert Zoellick visita la Casa Presidencial y exige que Costa Rica realice algún tipo de apertura en telecomunicaciones, para mantenerse en el TLC. El 27 de

ese mismo mes, el Poder Ejecutivo anunció que prácticamente aceptaba tal exigencia, echando por la borda todos sus juramentos.

CONCLUSIONES

Mientras no se de una discusión seria y profunda, que nos lleve a valorar la estrategia de desarrollo que este país ha conservado por más de cinco décadas y se consideren los aspectos técnicos, económicos, ambientales y sociales y se definan claramente los fines de una reforma, difícilmente se podrá encontrar un consenso.

Los fines de cualquier reforma, no podrán ser otros que procurar el bienestar de los habitantes del país, garantizándoles servicios a todos, independientemente de su ubicación geográfica, sus recursos económicos o su condición social. Debe procurar el desarrollo del país, la integración de las zonas alejadas o marginadas y la inclusión de la población de menos recursos, pues si algún servicio puede constituirse en el vehículo para alcanzar esos propósitos y un mejor reparto de la riqueza, son el suministro de la energía eléctrica y el de las telecomunicaciones. Estos facilitarán otros servicios igualmente importantes, como la salud y la educación. Sin embargo, ninguno de los proyectos actualmente en discusión cumple con esas expectativas.

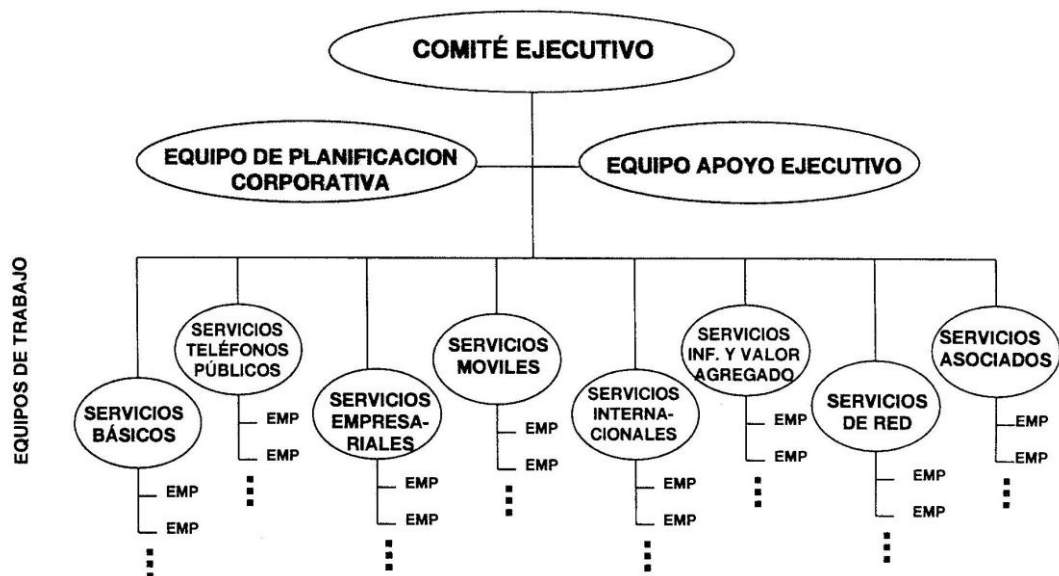
En este sentido, sería de un invaluable beneficio para el país, que una entidad como el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), que tiene el reconocimiento, la credibilidad y la autoridad, además de las capacidades académicas que se necesitan para proponer las reformas, pudiera elaborar los proyecto de ley que el país requiere. Tendrían que ser propuestas que aseguren mantener el desarrollo

sostenido y solidario que hemos tenido por 56 años, lo que le ha permitido a este país alcanzar la más alta densidad en telefonía fija, la más alta calidad en América Latina y las más bajas tarifas básicas del mundo.

ANEXO



ORGANIZACIÓN PARA EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN



¹ Impulsa el neoliberalismo. Constituye una serie de acuerdos informales, adoptados por las principales empresas transnacionales, organismos financieros internacionales, la Reserva Federal Americana y el capital financiero, a principios de la década de los ochenta.

² Ley 3226 del 28 de octubre de 1963, del ICE-Telecomunicaciones y Ley 7593 del 9 de agosto de 1996, de la ARESEP.

³ Ley 449 del 8 de abril de 1949 de creación del ICE y Ley 3226.

⁴ Ley 7407 aprobada por la Asamblea Legislativa el 03 de mayo de 1994 y reformada mediante la ley 7668, del 09 de abril de 1997. Fue una iniciativa del gobierno de entonces, para toda la administración pública y que tenía como objetivo reducir la planilla del Estado.