

CAPÍTULO 2

UNA EMPRESA DE ELECTRICIDAD EXCEPCIONAL EN UNA SOCIALDEMOCRACIA ATÍPICA: EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD

DANIEL CHAVEZ

Costa Rica es un ejemplo sobresaliente de suministro eficiente e igualitario de servicios públicos. El país ha asegurado el acceso a la electricidad, el agua, la salud y la educación a todos los sectores sociales y todas las regiones del país, con indicadores notables de equidad, calidad, asequibilidad, etos público y sostenibilidad ambiental. Desde su fundación en el año 1949, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la empresa responsable de la provisión de servicios de energía y telecomunicaciones, se ha convertido en uno de los pilares de un peculiar Estado de bienestar y de un modelo solidario de desarrollo que figura entre los más avanzados del mundo en términos de progreso social.

Durante muchas décadas, el ICE ha sido una de las compañías gestionadas de forma más eficiente en toda América Latina, ya fueran públicas o privadas. Las características específicas y la evolución histórica del «modelo solidario» que tanto enorgulleció a los costarricenses hasta hace poco son clave para comprender los significados, el alcance y las perspectivas de la corporatización en este país centroamericano.

Nuestra investigación se centró en la creación, la expansión y la constante transformación de la provisión pública de electricidad en Costa Rica. Para ello, era necesario realizar un análisis en profundidad de la economía política de la energía en Costa Rica y del lugar espe-

cial que el ICE ha ocupado históricamente en la configuración de la identidad nacional. El supuesto básico es que el perfil institucional del ICE, su evolución y sus impactos han sido moldeados por condiciones políticas, sociales y económicas muy específicas y difíciles de replicar en otros países del Sur. La ciudadanía costarricense es consciente de la significación del Estado en la economía y en la sociedad y ha resistido diversos intentos de privatización de las empresas públicas. El ICE, en particular, es percibido como un motor esencial del desarrollo y ha estado en el centro de las movilizaciones sociales más importantes de las últimas décadas.

El carácter público del ICE, sin embargo, no tiene ninguna garantía, y por ese motivo también examinamos las presiones para la reforma neoliberal que hostigan a esta entidad corporatizada desde dentro y fuera del país.

UNA SOCIALDEMOCRACIA ATÍPICA

Los investigadores académicos y los teóricos del desarrollo a menudo se refieren a Costa Rica como un país modelo. Servicios básicos como el agua, la salud y la educación son accesibles para todos los sectores de la población y el índice nacional de esperanza de vida, 79,3 años al nacer, el más alto en América Latina, ubica a Costa Rica por encima de los Estados Unidos y de países europeos como Dinamarca, la República Checa y Polonia. El relativamente modesto Producto Interior Bruto (PIB) nacional, alrededor de 10.500 dólares estadounidenses en paridad de poder adquisitivo per cápita, hace que su alto nivel de desarrollo social sea aún más notable (PNUD 2011).

Las raíces del Estado de bienestar en Costa Rica se establecieron a finales de la década de 1940, después de una fugaz guerra civil que concluyó con un pacto consensuado entre las principales fuerzas políticas del país. El sendero socialdemócrata que el país recorrió en el período posterior fue influenciado por el paradigma desarrollista prescrito por la Comisión Económica para América Latina y el Ca-

ribe (CEPAL), que proponía una fuerte intervención estatal en la economía, la promoción de la industrialización por sustitución de importaciones, la implementación de políticas sociales integrales de cobertura universal y una moderada reforma agraria (Bulmer-Thomas 1987, Wilson 1998). A pesar de su relativo éxito, el modelo socialdemócrata ha sido cada vez más cuestionado por los propulsores del neoliberalismo en el gobierno desde hace tres décadas (Haglund 2011; Seligson 2002; Wilson 1994).

Entre las décadas de 1950 y 1980, y en particular durante el clímax del período de Estado empresario (véase Sojo 1984), el aparato estatal se convirtió en el elemento catalizador de la economía de Costa Rica. El Estado operaba empresas en una amplia variedad de sectores, que iban desde la producción de aluminio y azúcar hasta la energía y las telecomunicaciones, los servicios financieros y los seguros, los servicios de agua y las refinerías de petróleo (Rovira Mas 1989). En ese contexto, el ICE adquirió un rol sustancial. Se ha señalado (Hoffmann 2007, 11) que el ICE:

No solo era la compañía monopolio del Estado para la generación de energía y el suministro de electricidad, sino también para el sistema de telecomunicaciones del país; una combinación prácticamente única en todo el mundo. Proporcionaba los recursos energéticos necesarios para los planes de desarrollo e industrialización dirigidos por el Estado que comenzaron en la década de 1950, y cumplía una función social fundamental al invertir grandes sumas en la promoción constante de un sistema inclusivo geográfica y socialmente para la provisión de electricidad. Como la electricidad era una preocupación clave para todos los sectores de la sociedad, *el ICE se convirtió en probablemente la institución más emblemática del modelo de desarrollo costarricense*. [La cursiva es nuestra.]

Al igual que lo acontecido en otros países de América Latina, la inserción de Costa Rica en el mercado mundial se basó originalmente en la producción de materias primas agrícolas. En la década de 1920, Costa Rica se caracterizaba por un magro crecimiento económico, una legislación laboral limitada, un mercado interno reducido, una débil industrialización y un sector agrícola estructurado en torno a

cultivos de exportación, básicamente café y bananas (Bulmer-Thomas 1987). Fue bajo estas circunstancias que se produjo la reorientación inicial de los servicios públicos.

Durante las décadas de 1930 y 1940, el activismo social en ascenso obligó al Estado a adoptar un papel más activo en la economía y mediar en las relaciones capital-trabajo, lo que tornó más difícil para la clase capitalista agraria definir la agenda política. El Partido Comunista de Costa Rica (PC), fundado en 1931, «logró la unificación exitosa de segmentos urbanos y rurales étnicamente diversos, trabajadores del campo y obreros fabriles, aportando nuevas habilidades organizativas a los campesinos sin tierra» (Shin y Hytrek 2002, 470). Al mismo tiempo, otras fuerzas sociales —el clero, intelectuales liberales, trabajadores de cuello blanco, pequeños empresarios rurales y urbanos— temerosas del fortalecimiento del comunismo promovieron la creación de nuevas organizaciones políticas y cívicas, como el Partido Social Demócrata (PSD) y organizaciones cívicas como la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, vinculada a la Iglesia católica.

En 1940, Rafael Calderón Guardia, un político partidario de la doctrina social-cristiana apoyado inicialmente por la conservadora oligarquía cafetalera, fue elegido presidente. El Gobierno, basándose en una alianza poco ortodoxa entre el Partido Comunista, los sindicatos y algunos segmentos del clero, fomentó varias reformas sociales. El presidente alcanzó un amplio apoyo entre los pobres, pero una coalición formada por terratenientes del campo, industriales, oficiales militares conservadores y los sectores más tradicionalistas de la iglesia se opuso firmemente a sus políticas reformistas.

En 1948, Calderón Guardia fue derrotado y la Junta Electoral proclamó el triunfo, por estrecho margen, de un candidato conservador. El Parlamento anuló el resultado y Calderón Guardia asumió el poder, pero poco después tuvo que enfrentar una insurrección liderada por José *Pepe* Figueres, un cultivador de café y líder del PSD. El ejército costarricense y los combatientes comunistas se sumaron al bando del Gobierno.

El muy peculiar proceso político ulterior arraigó la socialdemocracia en Costa Rica de una manera difícilmente replicable en otros países. Después de un breve estallido de violencia, que causó aproximadamente 2.000 muertos, la guerra civil concluyó con impactos significativos en términos de cambio institucional y social. En un período de menos de dos años, bajo el liderazgo de Figueres, la Junta Revolucionaria y la Asamblea Constituyente aprobaron varias leyes que dieron forma a la evolución política y económica del país en el resto del siglo, incluyendo la nacionalización de la banca privada, la consolidación y ampliación de la legislación social y laboral aprobada en años anteriores, la abolición del ejército, y lo que no es menos importante, la creación del ICE. Tales acciones afectaron los intereses de las fracciones más tradicionales de la burguesía agraria y beneficiaron a las fracciones más modernas del capital vinculadas al sector industrial emergente, los pequeños y medianos productores agrícolas y los trabajadores del sector público. Los cimientos del proceso que ha sido caracterizado como «la vía costarricense» (véase Vargas 2005) habían sido establecidos. Tras la «revolución» de 1948:

El movimiento sindical se debilitó y se dividió, el poder de las élites conservadoras se redujo y los socialdemócratas estaban preparados para convertirse en la clase culturalmente hegemónica en el período posterior a 1950. Así, con el retorno a la democracia formal en el año 1950 y la legislación social consolidada en el entramado constitucional (por ejemplo, la Ley de Seguridad Social, el código laboral y la legislación impositiva) se instituyó la base institucional del régimen socialdemócrata post-1950. (Shin y Hytrek 2002, 473)

Entre 1948 y la década de 1970, esta hegemonía socialdemócrata se fortaleció. Con Figueres otra vez como presidente entre 1970 y 1974, el papel del Estado se amplió aún más con la creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), un inmenso holding industrial de propiedad y control principalmente estatal (con el 67% de las participaciones). Al mismo tiempo, el Gobierno promovía extensos programas de lucha contra la pobreza (Jiménez Gómez 2009).

Durante la mayor parte del período de posguerra la sociedad costarricense se benefició de un período de crecimiento económico prolongado y de políticas sociales de avanzada. No obstante, en el contexto de la recesión mundial de la década de 1980 y el agotamiento de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina, crecientes necesidades energéticas, una caída en el precio internacional del café y problemas relacionados al acceso a divisas, las élites económicas y políticas comenzaron a presionar por un cambio radical. Los Gobiernos de la década de 1980 y 1990 introdujeron nuevas medidas orientadas al mercado, que incluyeron recortes en el gasto público, la venta de empresas del grupo CODESA, la liberalización del comercio y la eliminación de subsidios a productos agrícolas.

Sin embargo, las políticas neoliberales aplicadas en Costa Rica fueron más graduales y menos brutales que en otros países de América Latina (Mesa-Lago 2003), en parte debido a las características peculiares de un sistema institucional basado históricamente en la negociación y la búsqueda de consensos entre diferentes fuerzas políticas y sociales, y en parte debido a la especial importancia que Costa Rica llegó a tener como un ejemplo que las organizaciones internacionales hegemónicas podían exhibir como una alternativa a los proyectos revolucionarios de izquierda surgidos en otros países de América Central.

LA EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS DE ELECTRICIDAD EN COSTA RICA

La historia de la electricidad en Costa Rica se inició en 1884, cuando se instaló el primer generador. La planta, con una capacidad de unos 50 kilovatios (kW), proveía la energía necesaria para el alumbrado público en la ciudad capital, San José, y cubría las necesidades particulares de unas pocas familias de altos ingresos. En las tres décadas siguientes, otras compañías privadas entraron en el creciente mercado de la electricidad (Jiménez Gómez 2009).

A mediados de 1920, el sector privado ya no era capaz de hacer frente a la progresiva demanda de energía. La capacidad total instalada en 1927 ascendía a 10.820 kW, procedentes de tres empresas proveedoras: la Compañía Nacional Hidroeléctrica, la Compañía Nacional de Electricidad y la Compañía, de Tracción y Alumbrado de Costa Rica. En 1928, las tres empresas fueron adquiridas por la *American and Foreign Power*, la filial local de la firma estadounidense *Electric Bond and Share Company* (EBASCO), dando lugar a la creación de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL). El control del mercado por una sola empresa, la limitada cobertura de la red (un puñado de ciudades y pueblos en el Valle Central) y la baja calidad de los servicios generó un descontento generalizado (Rodríguez Argüello 2000).

Entre 1928 y 1929, el Parlamento aprobó una ley que nacionalizó la energía que se produciría utilizando los recursos hídricos bajo dominio público y creó una nueva agencia estatal responsable de la regulación y la eventual generación energética: el Servicio Nacional de Electricidad (SNE). En los años siguientes, la demanda continuó creciendo, pero los operadores privados no invirtieron en el mantenimiento y la ampliación de los servicios (Fernández Robles 1985; Rodríguez Argüello 2000). En la década de 1940 la situación ya era crítica.

En el período que siguió a la guerra civil de 1948, la Asamblea Constitucional aprobó una transformación radical del sector eléctrico. En el año 1949 se promulgó el Decreto Ley N.º 449, con el que se creó el ICE. El instituto fue puesto a cargo de la provisión de la energía necesaria para la expansión y la modernización de los sectores agrícola e industrial y de la provisión de servicios de electricidad asequibles para todos los sectores de la población (Fallas y Álvarez 1997). El primer artículo del Decreto establecía que el ICE era responsable del «desarrollo racional de las fuentes productoras de energía física que la Nación posee, en especial los recursos hidráulicos». También encomendaba al ICE la labor de «encauzar el aprovechamiento de la energía hidroeléctrica con el fin de fortalecer la economía nacional y promover el mayor bienestar del pueblo de Costa Rica». El segundo

artículo detallaba los objetivos principales del instituto, incluyendo: «Procurar la utilización racional de los recursos naturales y terminar con la explotación destructiva y desperdiciada de los mismos» y «conservar y defender los recursos hidráulicos del país, protegiendo las cuencas, las fuentes y los cauces de los ríos y corrientes de agua» (Junta Fundadora de la Segunda República 1949, 1).

En este marco, se esperaba que el ICE se desarrollara rápidamente y se mostrara ambicioso en su planificación. En 1952, el Plan Nacional de Electrificación propuso como meta la cobertura total del servicio en el Valle Central, donde residía el 65% de la población del país. El ICE también pasó a ser responsable de extender los servicios a localidades donde el abastecimiento de electricidad estaba en manos de gobiernos municipales. Según las estadísticas de la época, solo el 55% de la población del país estaba por entonces cubierta por la red (Jiménez Gómez, 2009).

En un primer momento, el ICE se dedicó a fortalecer los servicios existentes, para luego invertir de forma constante en la expansión. En las décadas de 1960 y 1970, en particular, el Estado construyó grandes proyectos hidroeléctricos –La Garita, 1958; Río Macho, 1963; Cachí, 1966; y Tapantí, 1972– y amplió la red nacional hasta cubrir prácticamente la totalidad del territorio nacional. A medida que la empresa pública se expandía, las empresas privadas y extranjeras abandonaban el mercado de Costa Rica, tomando el ICE el control de la CNFL como empresa subsidiaria. Por otra parte, durante la década de 1960, bajo la influencia del movimiento asociativo en los Estados Unidos, se consolidaron las cooperativas de electrificación rural, las que durante muchos años contaron con el apoyo del ICE para ampliar la cobertura de la red en las áreas geográficas que se les habían asignado.

LOS RESULTADOS DEL ICE

Durante más de seis décadas, el ICE ha demostrado poseer las capacidades técnicas, financieras y gerenciales para desarrollar uno de los

sistemas de electricidad más sostenibles, eficientes y equitativos del mundo. El sector eléctrico costarricense ha evolucionado en paralelo al progreso económico y social del país, logrando un reconocimiento internacional.

Cobertura y calidad de los servicios

Costa Rica tiene la mejor cobertura de servicios de electricidad de América Latina. Desde su creación, el instituto ha ampliado el acceso del 14% en 1949 a más del 99% en la actualidad (SIICE 2011). Entre 1985 y 1999, el sistema eléctrico nacional ha triplicado su capacidad, en línea con el crecimiento del PIB. A pesar de las limitaciones políticas impuestas a las actividades del ICE en los últimos años, el instituto ha sido capaz de responder a la creciente demanda de electricidad.

El sistema eléctrico nacional está compuesto por el ICE, el CNFL, dos empresas municipales y cuatro cooperativas de electrificación rural. La CNFL es una empresa pública controlada casi en su totalidad por el ICE (96% de la propiedad). Durante las últimas siete décadas, el CNFL ha centrado sus operaciones en la transmisión y la distribución de energía en San José y en la región metropolitana. Desde la liberalización del sector eléctrico, en la década de 1990, la CNFL también participa en la generación. En la actualidad, Costa Rica muestra importantes diferencias con los países que han realizado reformas de mercado más radicales en el sector eléctrico, como muestra la Tabla 2.1.

Las dos empresas de propiedad de los gobiernos locales, la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago (JASEC) y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) se crearon con el objetivo de intervenir en la generación y la distribución de energía eléctrica a nivel municipal (Ley N.º 3.300/1964 y Ley N.º 5.889/1976). Las cuatro cooperativas –Coopeguanacaste, Coopesantos, Coopelesca y Coopealfaroruiz– se fundaron en 1963, con el propósito de distribuir energía eléctrica en comunidades rurales. Las

TABLA 2.1
LA SITUACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO EN PAÍSES QUE HAN
ADOPTADO REFORMAS DE MERCADO Y EN COSTA RICA

Tipo de reforma	Países con reformas de mercado	Costa Rica
Privatización	La propiedad de los activos y las responsabilidades de gestión se han transferido desde el Estado al sector privado.	El ICE sigue siendo enteramente de propiedad del Estado, pero el Gobierno promueve la expansión del sector privado en las áreas de generación y distribución.
Desestructuración vertical (<i>unbundling</i>)	Funciones separadas (generación, transmisión, distribución y venta al por menor) han sido adjudicadas a diferentes empresas o unidades comerciales.	El ICE sigue existiendo como una empresa verticalmente integrada, pero compañías privadas activas en la distribución han sido autorizadas a participar en actividades de generación.
Mercado mayorista de la energía eléctrica	La electricidad ha pasado a ser una mercancía que puede ser comprada, vendida y distribuida de acuerdo a las reglas del libre mercado.	No existe un mercado mayorista.
Regulación	Tras la liberalización del sector eléctrico, la regulación está centrada principalmente en el cumplimiento de las reglas del mercado.	El sector eléctrico sigue estando altamente regulado y ha sido reforzado en los últimos años.
Provisión de servicios y subsidios	Los subsidios se han reducido y la cobertura de los servicios de electricidad tiende a priorizar las áreas y sectores sociales más rentables.	El sistema de tarifas del ICE se basa en subsidios cruzados que facilitan el acceso asequible a los servicios de electricidad a todos los sectores de la población.
Decisiones en el área de generación	Las decisiones referidas a la generación siguen las leyes de la oferta y la demanda en el mercado de la electricidad.	El ICE es la principal entidad responsable de la generación en respuesta a la demanda nacional de energía eléctrica.
Utilización de fuentes renovables de energía	El desarrollo de fuentes renovables en el sector eléctrico se basa en criterios del mercado.	El ICE sigue siendo el principal catalizador del desarrollo de fuentes renovables, sobre la base de la planificación normativa.

Fuente: Adaptado de Jiménez Gómez (2009)

cooperativas han formado un consorcio sin fines de lucro que también participa en la generación.

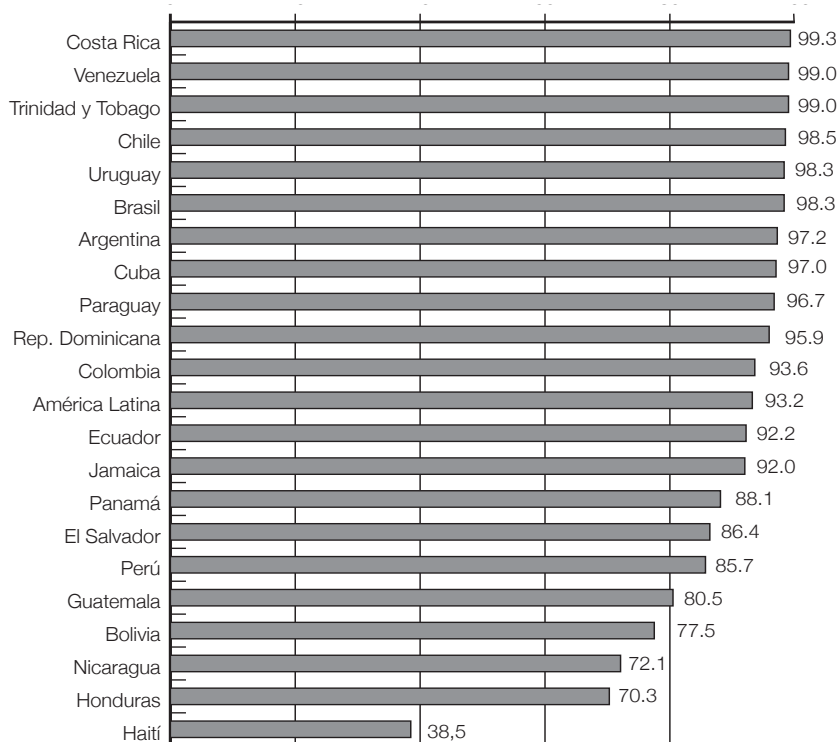
El sistema costarricense permite la participación en la generación de energía a empresas comerciales privadas. Las actividades y las tarifas de los proveedores comerciales son reguladas por el ente regulador y también pueden participar en asociaciones público-privadas a través de arreglos operativos de tipo BOT (construir-operar-transferir).

La entidad jurídica responsable de la regulación de los servicios de electricidad es la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), creada en 1996 (Ley 7.593) como el organismo a cargo de las responsabilidades anteriormente en manos del Servicio Nacional de Electricidad. La ARESEP es responsable de la regulación y la supervisión de los servicios abastecidos por los proveedores públicos y privados, incluyendo la fijación de precios y tarifas y el control de la calidad, la cantidad, la continuidad del suministro, y el otorgamiento de nuevas concesiones para la generación, transmisión o distribución de energía. El ICE es el único comprador en el país y es también propietario de las líneas de transmisión.

El modelo solidario costarricense ha logrado la cobertura más amplia de América Latina (véase el Gráfico 2.1), al haber invertido en proyectos socialmente rentables pero económicamente no ventajosos, tales como la extensión de servicios a zonas geográficamente alejadas o escasamente pobladas. En el año 2009, el consumo nacional de electricidad ascendió a 8.238 GW, de los cuales el ICE proporcionó el 40%; la CNFL aportó otro 40% y las cooperativas y empresas municipales el restante 20%. En términos de cobertura geográfica, el ICE es responsable de la provisión de electricidad en el 78% del territorio nacional (SIICE 2011).

En lo concerniente a capacidad de generación instalada, el papel del ICE es aún más significativo. En la actualidad, la capacidad nacional de generación asciende a 2.500 megavatios (MW), de los cuales el ICE controla el 81% (4% en manos de la CNFL). Al mismo tiempo, más de la mitad de los alrededor de 40.000 kilómetros de líneas de alta tensión han sido construidas por el instituto.

GRÁFICO 2.1.
PORCENTAJE DE ACCESO A SERVICIOS DE ELECTRICIDAD
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (AÑO 2009)

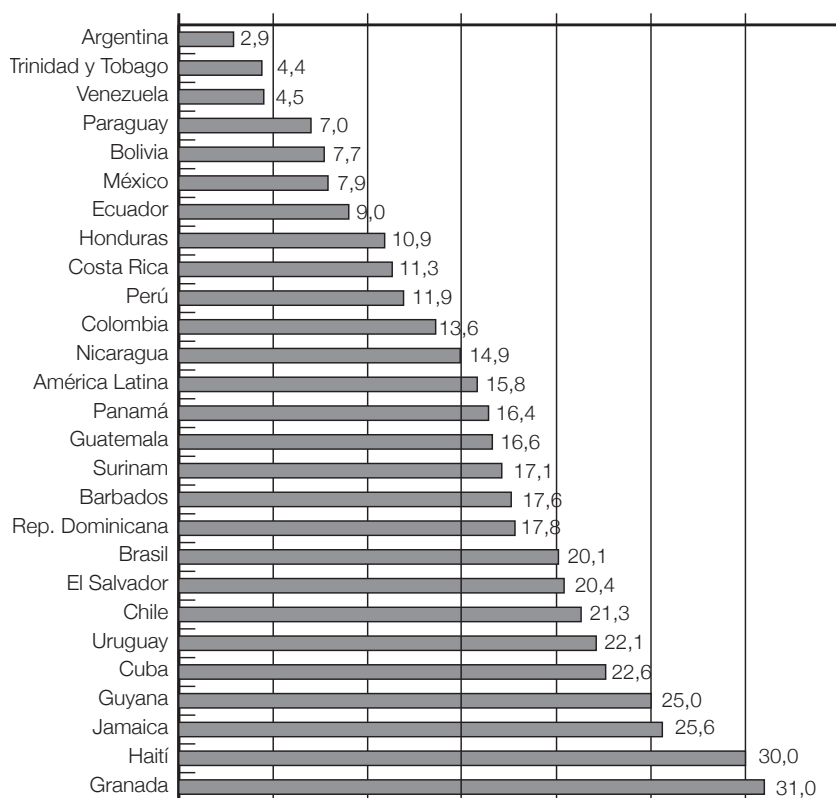


Fuente: IEA, 2011

Con referencia al costo de los servicios, el precio de la electricidad en Costa Rica sigue siendo más barato que en la mayoría de los países latinoamericanos, como muestra el Gráfico 2.2. Según los cálculos del ICE, utilizando como indicador el porcentaje del salario mínimo mensual que debe destinarse a pagar por un consumo residencial de 250 kW-hora (kWh), solo tres países de la región –Venezuela, Argentina y Paraguay, donde el costo de la electricidad ha estado congelado desde 2002– tienen precios más bajos. En Costa Rica, 250 kWh serían suficientes para satisfacer las necesidades mensuales de los hogares de bajos y medianos ingresos. El consumo promedio nacional en 2009

fue ligeramente superior a 224 kWh, y el 75% de los usuarios del ICE consumieron esa cantidad de energía o menos. En promedio, en otros países de América Latina, los usuarios tienen que dedicar el 14,6% del salario mínimo al pago de una cantidad equivalente de electricidad, mientras que en Costa Rica es necesario destinar solo el 7% de la misma unidad de ingresos (CENPE 2009).

GRÁFICO 2.2
PRECIO PROMEDIO DE LA ELECTRICIDAD EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE (CONSUMO RESIDENCIAL, CÉNTIMOS USD/KWH;
AÑO 2009)



Fuente: OLADE, 2010

En cuanto a la calidad de los servicios, la inversión del instituto en la expansión y el mantenimiento de la red nacional se ha traducido en el sistema de electricidad más eficiente de América Latina. Según el sindicato de ingenieros, «la población costarricense, acostumbrada a un buen servicio eléctrico, es mucho más exigente, pues se considera que este servicio es un derecho fundamental al cual deben tener acceso todos los habitantes, independientemente de la ubicación geográfica, posición social o capacidad económica de los usuarios» (SIICE 2011, 19). En cuanto a la seguridad del abastecimiento, durante las últimas tres décadas Costa Rica sufrió solo un período de racionamiento, en 2007, en gran parte causado por el retraso en la construcción de la central hidroeléctrica de Garabito (porque el Gobierno neoliberal del momento no estaba dispuesto a aprobar la financiación del proyecto). Y a pesar de todas las limitaciones políticas recientes, el instituto ha logrado reducir la duración media de las (muy poco frecuentes) interrupciones en el suministro de servicios: de 21,1 horas en 2000 a 14,8 horas en 2009 (SIICE 2011).

Desde 1963, el instituto también se ha responsabilizado de la prestación de servicios de telecomunicaciones, los que hasta entonces habían estado en su totalidad bajo el control de corporaciones privadas extranjeras. Y «a pesar de que durante mucho tiempo las telecomunicaciones fueron percibidas como la hermana menor de la electricidad, también aquí la empresa ha logrado grandes avances en la extensión de la red a nivel nacional, aplicando el mismo patrón de inclusión geográfica y social que caracteriza a la red eléctrica» (Hoffmann 2007, 11). El instituto ha desarrollado una red de telefonía que cubre todo el país, la que también ha contribuido a la expansión de los servicios eléctricos. A pesar de que los dos sectores –telecomunicaciones y electricidad– son muy diferentes desde un punto de vista técnico, la planificación estratégica y la gestión de ambos segmentos se complementaban entre sí desde el punto de vista financiero. Dado que «el sector telefónico era más rentable, requería inversiones de menor cuantía y tenía una recuperación a más corto plazo que el sector eléctrico», fue posible que durante muchos años «el sector tele-

fónico internacional financiara parte de la expansión del sector eléctrico nacional y los programas de telefonía rural» (Jiménez Gómez 2009, 189).

Un estudio anterior de Hoffman (2007, 12) resume los principales logros del ICE en el sector de las telecomunicaciones:

El ICE subsidiaba las tarifas para acceder al servicio telefónico y realizar llamadas locales, y promovía programas de extensión en las zonas rurales (...) En contraste con el enfoque prevalente durante décadas en la mayoría de los países del Sur, en Costa Rica no se concebía a las telecomunicaciones como un artículo de lujo destinado a las élites urbanas, sino como un componente esencial de la integración y el desarrollo nacional. Como resultado, Costa Rica goza de una de las redes de telefonía más densas y socialmente más equilibradas a nivel mundial¹.

Sostenibilidad ambiental

El ICE ha contribuido enormemente a consolidar la posición actual de Costa Rica como uno de los países líderes en la producción de energía limpia. La electricidad producida a partir de fuentes renovables ha sido durante mucho tiempo un componente esencial de la política energética. El desarrollo del país en esta materia no se puede explicar solo en función de la carencia de hidrocarburos o la amplia disponibilidad de recursos hídricos; de hecho, el potencial hidroeléctrico costarricense es mucho menor que el de varios otros países de América Latina. Asimismo, a diferencia de otros pequeños países del Sur que dependen casi por completo de la energía hidroeléctrica, Costa Rica ha desarrollado múltiples opciones en base a diversas fuentes renovables (SIICE 2011). Costa Rica también exhibe una intensidad de energía eléctrica relativamente baja en comparación con otros países (Ziesing 2012).

¹ Sobre la significación del ICE en el área de las telecomunicaciones, véase también Fumero Paniagua 2006; ITU 2006.

El compromiso con la utilización de fuentes renovables fue instituido en el propio decreto fundacional del ICE de 1949. La legislación posterior confirmó y profundizó la vocación ambientalista del instituto (Fernández Robles 1985). En 1953, la Ley 1657 estableció una reserva de energía hidráulica que garantizaba la protección de varias fuentes de agua utilizables para la generación de electricidad. En 1976, la Ley 5961 responsabilizó al ICE de la investigación, exploración y explotación de los recursos geotérmicos del país. En 1980, la Ley 6.449 declaró el interés del país en la promoción de la energía eólica, en particular en comunidades rurales aisladas de la red eléctrica nacional.

Como muestra la Tabla 2.2, la capacidad de generación instalada sigue dependiendo en gran medida de fuentes renovables: la energía de origen hidroeléctrico, geotérmico, eólico o biomasa representa más del 80% de la matriz eléctrica nacional. En términos de consumo, un impresionante 93% de la energía consumida en 2010 derivó de fuentes renovables, mientras que la electricidad térmica no renovable representó el 7% restante.

TABLA 2.2
CAPACIDAD DE GENERACIÓN INSTALADA EN COSTA RICA Y
PORCENTAJES DE GENERACIÓN POR FUENTE (AÑO 2010)

Fuente	Capacidad de generación instalada	Energía generada
Hidroeléctrica	67%	76%
Geotermal	7%	12%
Eólica	5%	4%
Biomasa	2%	1%
Termal	19%	7%

Fuente: Adaptado de Jiménez Gómez (2011).

Sin embargo, según fuentes gubernamentales, la capacidad instalada no sería suficiente frente a la tasa actual de crecimiento de la economía y su alta dependencia del petróleo importado (De la Torre 2010).

Los críticos neoliberales han utilizado perversamente este argumento para reforzar su demanda de mayor liberalización. Como respuesta, el sindicato de ingenieros del ICE arguye que el verdadero problema del país reside en la demanda de hidrocarburos del sector del transporte, que consume aproximadamente el 80% de todos los productos derivados del petróleo que ingresan a Costa Rica. La electricidad solo representa el 20% de la energía consumida en el país, de la cual solo el 5% se produce con derivados petrolíferos (SIICE 2011).

A largo plazo, sin embargo, los impactos del cambio climático en el suministro eléctrico en América Central —una de las regiones del mundo que previsiblemente se verán más afectadas— son preocupantes (Ventura *et al.* 2011). La modificación del régimen de lluvias en el istmo es evidente desde hace ya varios años. En 2011, Costa Rica experimentó un ligero descenso en la producción de energía, a pesar de que la planta hidroeléctrica Pirrís fue inaugurada en septiembre de ese mismo año añadiendo 134 MW a la red; en consecuencia se tuvo que recurrir a más electricidad producida a partir de la quema de combustibles fósiles (*La Nación* 2012). Ante la creciente demanda energética, la discusión acerca del aprovechamiento del potencial geotérmico del país ha cobrado impulso. El problema es que a pesar de que varios estudios han demostrado que el perfil geológico de Costa Rica ofrece posibilidades auspiciosas, la mayoría de los lugares óptimos para la generación geotérmica se encuentran alrededor de volcanes en parques nacionales (Arias Molina y Chaves Mora 2012), dando lugar a un difícil dilema en el diseño de políticas públicas.

Calidad del lugar de trabajo y de las relaciones laborales

A lo largo de su historia, las juntas directivas del instituto han mantenido relaciones directas y abiertas con los trabajadores y las trabajadoras de la electricidad, representados por el Frente Interno de Trabajadores (FIT-ICE), una organización que amalgama a los ocho sindicatos principales de la empresa (ASDEICE, ANTTEC, ANTTEA, ACO-

TEL, AJEICE, SIICE, SITET y SIPROCEICE) y a los que los trabajadores están afiliados según su carrera profesional y área laboral.

Varios presidentes y ministros de Costa Rica han negociado en persona con los sindicatos del instituto y, cuando la integridad institucional del ICE fue amenazada en el pasado reciente, otros sindicatos se han unido en apoyo de la empresa y de sus trabajadores. En mayo de 2003, por ejemplo, la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP), una de las entidades gremiales más grandes del país, organizó una huelga nacional en rechazo a la negativa de gobierno a liberar los fondos necesarios para desarrollar nuevos proyectos del ICE (*La Nación* 2003), demostrando el fuerte arraigo social del instituto.

El ICE también ha invertido cuantiosos recursos en la expansión de la capacidad técnica de sus trabajadores y trabajadoras, ofreciendo programas de capacitación para ingenieros, cuadros gerenciales y empleados técnicos y administrativos. El instituto también ha proporcionado becas para cursar estudios superiores y ha organizado visitas de estudio a otras empresas en el extranjero. Asimismo, ha incentivado la permanencia de los trabajadores, a través de sistemas de ahorro mutuo y fondos de garantías, a los que el ICE aporta otro 7% del salario mensual de cada empleado y que los trabajadores pueden usar como garantía en el momento de solicitar préstamos para la construcción o adquisición de su vivienda (Fernández Robles 1985; Wilde-Ramsing y Potter 2006).

El desarrollo de la capacidad técnica interna también ha contribuido al liderazgo del ICE en el campo de la energía renovable. El instituto ha desarrollado «habilidades técnicas atípicas en la mayoría de los países del Sur», generando ventajas competitivas en un contexto en el que «el acceso relativamente simple y barato a la tecnología necesaria para operar plantas de generación térmica ha determinado que otros países no se arriesguen a impulsar proyectos de energía renovable» (Wilde-Ramsing y Potter 2006, 73). Por otra parte, sus capacidades técnicas también le han otorgado un mayor grado de autonomía frente a intereses cortoplacistas, ya que han permitido el diseño de una estrategia energética nacional en lugar de tener que depender de empresas extranjeras para la realización de estudios prospectivos.

Durante la década pasada, los trabajadores y las trabajadoras del ICE han organizado varias acciones sindicales en defensa del carácter público del instituto. En septiembre de 2011, el FIT-ICE encabezó una huelga de 24 horas contra los proyectos de liberalización debatidos en el Parlamento. Antes de la huelga, los sindicatos habían emitido una declaración pública en la que resumían la perspectiva sindical sobre las reformas de mercado (FIT-ICE 2011, 1):

Quienes impulsan la privatización del sector eléctrico, no se detienen ante nada, mienten y amedrentan para lograr sus fines (...) Por el contrario, las organizaciones del ICE hemos demostrado técnica, profesional y políticamente, que todo lo dicho es mentira y que si al ICE se le permite cumplir con el desarrollo eléctrico nacional, conforme con su planificación, si se le permite acceder a recursos financieros sanos y si se le permiten tarifas eléctricas para cubrir los costos, el país tendría asegurada la atención de la demanda futura.

Solidaridad y ética pública en el sector de la electricidad de Costa Rica

Investigaciones previas han puesto de relieve que la capacidad del ICE para planificar a largo plazo y utilizar fuentes de energía renovables está asociada a la particular relación que el instituto ha establecido con la sociedad costarricense, apuntando a que «el arraigo de la empresa entre organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, intelectuales y la población en su conjunto le ha permitido constatar el interés de la sociedad en un suministro de electricidad limpio, sostenible e interno» y afirmando que «la competencia técnica del ICE, su carácter público y su independencia financiera ofrecen la autonomía y coherencia interna» necesarias para perseguir una visión de largo plazo» (Wilde-Ramsing y Potter 2006, 73).

Después de más de seis décadas, el apoyo público a la propiedad estatal y la gestión de los servicios de electricidad (y de telecomunicaciones) sigue siendo fuerte en el país, como revela una encuesta

anual de opinión pública realizada por la Universidad de Costa Rica. En el año 2000, en el apogeo de las movilizaciones sociales en defensa del instituto, el 72% de la población estaba en contra de la privatización del ICE; en 2011, después de muchos años de campañas mediáticas contra las entidades públicas financiadas por las cámaras empresariales, el 64% de los encuestados todavía expresaba la misma opinión (Poltronieri 2011).

Gran parte de la imagen positiva del instituto es producto de la existencia de una tecnocracia interna robusta, comprometida con la misión institucional y muy activa en la defensa y difusión de los logros de la empresa. Este grupo está integrado por personal profesional que opera con relativa autonomía técnica y de gestión. De acuerdo con la descripción proporcionada por un investigador local (Jiménez Gómez 2009, 327; la cursiva es nuestra), él mismo miembro de este grupo:

Son funcionarios del ICE con diferentes niveles jerárquicos que forman parte del sector eléctrico, con conocimiento sobre el funcionamiento de éste. Circunscritos por lo general a la labor del ICE, que defienden la forma cómo el ICE ha llevado a cabo sus acciones, buscando mantener o mejorar la situación existente.

En general tienen como objetivo mantener el papel del ICE como actor relevante en el sector, como forma para asegurar la prestación de los servicios eléctricos con fuentes renovables bajo adecuados estándares de calidad y con solidaridad social. Además de defender sus beneficios como empleados (...). Las preferencias han estado asociadas hacia la participación pública preponderante en todas las cadenas de valor, fortalecer al ICE y dejarlo que pueda llevar a cabo las inversiones necesarias para abastecer la demanda, *por medio de un modelo solidario en donde la electricidad se vea como un servicio público y no como una mercancía.*

LA LIBERALIZACIÓN DEL MERCADO ELÉCTRICO Y LA CORPORATIZACIÓN DEL ICE

El modelo costarricense de desarrollo ha estado sufriendo una crisis paulatina durante los últimos 40 años. Ya en la década de 1970, la economía nacional sufrió las consecuencias del creciente costo del petróleo y del deterioro de los precios del café y otros productos agrícolas. El primer acuerdo de estabilización firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1982 dio inicio a una fase prolongada de ajuste estructural. En las décadas de 1980 y 1990 el país se vio afectado por el aumento de la violencia política en los países vecinos, así como por la explosión de la crisis de la deuda latinoamericana. En tal contexto, los políticos conservadores y representantes de la élite económica comenzaron a presionar por un cambio orientado a la reducción del déficit fiscal, la desregulación, la privatización y la adopción de una estrategia de crecimiento basada en las exportaciones (Rovira Mas 1989).

Desde mediados de 1980, una serie de Gobiernos neoliberales ha promovido reformas radicales en el modelo de solidaridad que había hecho posible la singular evolución de los servicios públicos en Costa Rica. El primer Gobierno de Óscar Arias (1986-1990) privatizó empresas públicas del grupo CODESA y habilitó la liberalización del sector financiero. Costa Rica experimentó una reforma del Estado más gradual (en comparación con la mayoría de los otros países latinoamericanos), pero que permitió acabar con los monopolios estatales en diversas áreas de la economía y aprobar nueva legislación dirigida a reducir los beneficios sociales (Cortés Ramos 2009).

A pesar de la fuerte oposición social a las políticas de mercado, las reformas neoliberales ya han debilitado las raíces del sistema eléctrico y cuestionado las competencias y las capacidades del ICE en particular. Los mecanismos más visibles utilizados para reformar el sector eléctrico han sido los siguientes (véase SIICE 2011):

- Presiones sobre el ICE para que genere un excedente financiero para reducir el déficit fiscal.

- Reducción de la capacidad del instituto para invertir en el desarrollo del sector eléctrico.
- Mayor control político en la planificación y gestión del sector eléctrico, y reducción de la autoridad del instituto para establecer tarifas apropiadas para el sector.
- Propuestas legislativas radicales, como el «combo eléctrico» (explicado con más detalle más adelante), dirigidas a privatizar la producción de energía.
- Campañas mediáticas agresivas y sistemáticas (financiadas por las cámaras empresariales) con el propósito de contrarrestar la imagen positiva del ICE en la opinión pública.

El consenso neoliberal contra el ICE

Las primeras reformas de mercado en el sector eléctrico se implantaron en la década de 1990, a partir de la aprobación de la Ley N.º 7.200/1990 y la Ley N.º 7.508 /1994, que ampliaron la participación del sector privado en la generación de energía. Sin embargo, la movilización social impidió la aplicación de los planes neoliberales más ambiciosos, tales como la desregulación del sector de telecomunicaciones a través de la concesión de servicios de telefonía móvil a la transnacional de matriz luxemburguesa *Millicom* en 1987. Tras una serie de protestas y de acciones judiciales emprendidas por los sindicatos del ICE, la Contraloría General de la República bloqueó el acuerdo y más tarde la Corte Suprema dictaminó que la concesión era inconstitucional.

La ofensiva neoliberal cobró impulso bajo otro Gobierno del Partido de Liberación Nacional (PLN), encabezado por José María Figueres Olson —hijo del padre fundador de la socialdemocracia costarricense, José *Pepe* Figueres— quien propuso desde su presidencia la privatización de una amplia gama de empresas públicas (Haglund 2006, 2011). Ante una gran oposición política y social, Figueres optó por buscar un acuerdo bipartidista con el Partido de Unidad Social

Cristiana (PUSC), dirigido por Rafael Calderón Fournier, hijo de Rafael Calderón Guardia. El resultado fue el pacto Figueres-Calderón de 1995, firmado por el presidente y su predecesor inmediato. El acuerdo simbolizó el fin de toda una era, ya que sus signatarios eran los vástagos de los principales dirigentes de las dos partes enfrentadas en la guerra civil de 1948, inaugurando así el Estado socialdemócrata costarricense.

Los dos partidos tradicionales acordaron impulsar la privatización del ICE, pero de forma encubierta. La opción elegida fue modificar su estructura interna y romper el monopolio del instituto en el sector de las telecomunicaciones habilitando la competencia privada. El proyecto inicial, enviado a la Asamblea Nacional en septiembre de 1996, propuso separar la gestión de los sectores de telecomunicaciones y electricidad, y leyes distintas para regularlos (Monge 2000). El Gobierno también creó un comité de expertos para el análisis de posibles soluciones a la deuda interna del país, que derivó en la publicación de un reporte con el apocalíptico título de «Mañana será tarde», en el que se recomendaba la privatización de las centrales eléctricas (Comisión para el Análisis de la Deuda Interna 1996). A pesar de que el comité había sido supuestamente creado para buscar soluciones al creciente déficit fiscal, «hubo un alto grado de sospecha en torno a las actividades de este grupo, ya que sus miembros podrían exagerar la gravedad de la crisis ante la posibilidad de obtener beneficios personales con la privatización del ICE» (Haglund 2006, 13). El PUSC de Calderón ganó las elecciones de 1998, y decidió seguir adelante con el paquete de reformas pendientes y envió la ley de electricidad al Parlamento para su aprobación legislativa.

La movilización contra el «combo eléctrico»

El 20 de marzo de 2000, la Asamblea Legislativa aprobó el proyecto popularmente conocido como «el combo eléctrico». El Gobierno confiaba en que fusionar los proyectos de reformas en el sector eléc-

trico en un solo paquete aceleraría el proceso legislativo. En realidad, terminó siendo la estrategia política equivocada, ya que facilitó la convergencia de actores sociales muy diversos en una heterogénea coalición de resistencia al combo. Los sindicatos del ICE se retractaron de su tímido apoyo inicial y poco después otros gremios también expresaron su oposición, temerosos de que iniciativas legislativas similares pudieran afectar la seguridad del empleo y la cuantía de los beneficios sociales en sus propias áreas de trabajo. El movimiento estudiantil también manifestó su oposición a lo que ellos percibían como un componente de un programa mucho más amplio de reformas neoliberales. Los ambientalistas también se unieron al bloque opositor, preocupados por los posibles efectos del artículo 119, que autorizaba la construcción privada de nuevos proyectos hidroeléctricos en reservas naturales. En resumen, las movilizaciones emergentes en torno al combo fueron organizadas por «un movimiento social plural, multi-sectorial e intergeneracional, que fue apoyado activamente en diferentes regiones de todo el país», constituyendo «la lucha social más importante en la historia de Costa Rica en varias décadas» (Cortés Ramos 2009, 69).

Un sector social relevante en la movilización contra el combo fue el movimiento campesino. Preocupados por la caída de los precios internacionales, los productores y las productoras rurales habían organizado protestas en demanda de un mayor apoyo gubernamental, que luego se fusionaron con las manifestaciones callejeras en torno al combo. En el campo, en particular, «la apreciación del papel del ICE como una muy estimada entidad promotora del desarrollo y la integración social» fue determinante; y «fue en las áreas rurales donde la eventual privatización generó los mayores temores ante la posible pérdida de los aportes del ICE al desarrollo» (Hoffmann 2007, 17).

El combo dejó en evidencia los vínculos e intereses comunes que ensamblan a las diferentes fracciones de la clase dominante costarricense y que contaban con el apoyo de las asociaciones empresariales y de una amplia coalición de políticos neoliberales. Por otra parte, las movilizaciones confirmaron la percepción positiva de las empresas

estatales, y del ICE en particular, en la sociedad costarricense. A pesar de costosos anuncios contratados en la televisión y en la prensa, «la ciudadanía seguía percibiendo a términos tales como modernización y liberalización como meros eufemismos que trataban de ocultar el objetivo real de la privatización» (Cortés Ramos 2009, 69). Cuando las movilizaciones públicas no mostraron señales de amainar en abril de 2000, el Gobierno decidió retirar sus propuestas legislativas.

Así pues, las protestas consiguieron impedir la privatización del sector eléctrico —con lo que contribuyeron a la resistencia más general al neoliberalismo en el país— pero el debate está lejos de su fin, y el ICE no ha escapado a la tendencia mercantilizadora por completo.

La corporatización del ICE

Desde mediados de la década de 1990, el ICE ha sufrido un proceso interno de mercantilización que ha cambiado la estructura institucional y los marcos de gestión del instituto, preparando las condiciones para la futura competencia con operadores privados en un mercado liberalizado. A partir de 1996 el ICE comenzó a aplicar reformas internas que incluyeron «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» (Fumero Paniagua 2006a, 82). Otros objetivos, como el establecimiento de un nuevo sistema de remuneración basado en la productividad, nunca llegaron a implementarse por completo.

Una de las primeras y más cruciales reformas internas fue la separación administrativa y financiera de los sectores de energía y telecomunicaciones. Esa decisión, que fue presentada como un medio para maximizar el potencial de desarrollo de cada sector y aumentar la eficiencia general de la empresa, en la práctica derivó en mayores costos y en la pérdida de sinergias internas. La separación quedó incompleta en 1998, debido al cambio de Gobierno, pero «el híbrido

resultante hace más difícil la coordinación interna y, lejos de fortalecer al instituto, facilitó su desintegración» (Fumero Paniagua 2006a, 85).

En base a entrevistas con miembros de tres sindicatos², hemos reconstruido analíticamente el proceso iniciado hace dos décadas y que continúa hasta el presente. Las cinco subgerencias existentes previamente se fusionaron en solo dos (energía y telecomunicaciones) y todos los procedimientos internos tuvieron que emigrar a una nueva estructura administrativa con nuevos objetivos. Con el paso del tiempo, se creó una tercera unidad centrada en la prestación de apoyo gerencial y administrativo a los dos sectores, restableciendo en cierto grado la estructura anterior, pero muchos de los vínculos internos para entonces ya habían sido cortados.

En una entrevista realizada a Fabio Chávez (presidente de ASDEICE) en mayo de 2011, el líder sindical afirmaba que:

La reestructuración interna supuestamente permitiría desarrollar una nueva visión estratégica basada en los principios del mercado, pero durante algunos meses o años no hubo claridad ni sobre los roles ni sobre las responsabilidades de cada unidad. Muchos servicios y funciones internas se fragmentaron, lo cual llevó en ocasiones a situaciones de competencia en lugar de la cooperación al interior del Instituto. El ICE también tuvo que hacer frente a la duplicidad de recursos y la falta de coordinación entre el sector energía y el sector telecomunicaciones, lo cual cuestionaba todo el sentido de la reforma, la que se suponía iba a dar lugar a mejoras de eficiencia y eficacia que no se concretaron.

Otra cuestión muy criticada por los sindicatos y los investigadores locales ha sido el énfasis puesto en la externalización o tercerización de servicios en las áreas de limpieza, alquiler de oficinas, centros de llamadas, seguridad, reparación y mantenimiento de equipos y capacitación del personal, entre otras. Incluso servicios estratégicos como la

² Asociación Sindical de Empleados Industriales de las Comunicaciones y la Energía (ASDEICE), Asociación Nacional de Trabajadores y Técnicos en Energía y Comunicaciones (ANTTEC) y Sindicato de Ingenieros y Profesionales del ICE, RACSA y CNFL (SIICE).

instalación y reparación de líneas de energía y de telecomunicaciones fueron subcontratados a empresas privadas. En gran medida, la dependencia de contratos externos fue percibida por los nuevos administradores como una forma de cumplir con la demanda de excedentes presupuestarios y de reducción de costos internos que llegaba constantemente desde el Ministerio de Hacienda. La tercerización, sin embargo, en muchos casos condujo a mayores costos en lugar de ahorros.

La corporatización también incluyó una convocatoria a los trabajadores del ICE para beneficiarse de la jubilación anticipada, mientras que otros fueron invitados a abandonar el instituto para crear nuevas empresas privadas y vender sus servicios al ICE para hacer el mismo trabajo que realizaban hasta entonces como funcionarios. Quienes se acogieron al esquema de movilidad laboral fueron precisamente aquellos funcionarios que por sus competencias técnicas contaban con mejores posibilidades de inserción en el mercado laboral privado nacional o extranjero. De esta forma, «el ICE pagó millonarios estímulos para deshacerse de sus mejores y más experimentados técnicos y profesionales» (Fumero Paniagua 2006a, 88). Por otra parte, la contratación indirecta de personal a través de tercerizaciones derivó en otros problemas, en particular, la pérdida paulatina de la identificación con el ICE.

El debate actual en torno a la liberalización del sector eléctrico

Los reformistas neoliberales siguen reclamando la liberalización, la desregulación y la eventual privatización del sector eléctrico. Sus argumentos fueron resumidos en la exposición de motivos de la Propuesta 17.812, enviada al Parlamento en agosto de 2010, donde se destacan supuestos problemas: (a) la vulnerabilidad externa del país a cambios en el mercado mundial de la energía, debido a la dependencia creciente de combustibles fósiles importados; (b) inversiones insu-

ficientes, con riesgos evidentes de apagones y de deterioro de la calidad de los servicios; (c) la composición no competitiva del sistema eléctrico costarricense, que dificultaría la inversión; y (d) una correlación inapropiada entre la demanda y la oferta, que impediría a los grandes consumidores dedicarse a la autogeneración de energía.

Argumentos similares ya se habían expuesto en 2007, cuando el entonces presidente, Óscar Arias, declaró que se había producido un período de crisis energética por la incapacidad del ICE para realizar las inversiones necesarias en la generación de energía y por «prejuicios ideológicos» en contra de la participación del sector privado en el sector eléctrico (Mayorga 2007). La página editorial de *La Nación* del 29 de enero retrataba al ICE como una «burocracia técnica y administrativa con costos innecesarios para el usuario». Los principales culpables, desde la perspectiva del periódico conservador, eran los sindicatos del ICE. La solución propuesta era aprobar lo antes posible la ley de modernización del ICE y normas conexas, «con el objetivo de permitir que el sector privado coadyuve con el esfuerzo nacional de suministrar energía abundante, a mejores precios y razonablemente limpia» (*La Nación* 2007). Tanto el diagnóstico del problema como las soluciones propuestas por los defensores del mercado ignoraban una obvia paradoja: la crisis energética había sido catalizada por el proceso previo de liberalización que había concedido el acceso de los operadores privados al agua para la generación de energía, con la condición de que el ICE se vería obligado a comprar esa energía a tres veces su costo de producción.

Durante 2009, dos proyectos concretos de liberalización se presentaron a la Asamblea Legislativa —la Ley General de Electricidad y la Ley de *Fortalecimiento* y Modernización de las Entidades Públicas del *Subsector Electricidad*— para luego ser unificados en un proyecto único (Expediente N.º 17.666). El objetivo principal de esta iniciativa es la liberalización total del sector eléctrico. La justificación destaca la necesidad de asegurar un suministro confiable de energía, basado en la «eficiencia» y la «competencia» que se lograrían con la entrada de proveedores privados de energía en el mercado nacional.

También existe un proyecto menos ambicioso, la Ley de Contingencia Eléctrica (Expediente N.º 18.093) de 2011, centrado en la ampliación de la cuota de generación privada. Esta propuesta autorizaría a proveedores privados a vender electricidad directamente a grandes consumidores, entendidos como aquellos con necesidades de energía iguales o superiores a un megavatio, y les permitiría exportar sus excedentes al mercado regional centroamericano. El proyecto también aumenta el límite para la generación privada, de 20 a 30 MW y expande la cuota para la generación paralela del 15% a 25%.

El riesgo del retroceso

Un detallado análisis comparativo del sector eléctrico en la región centroamericana publicado hace una década presentaba un panorama muy sombrío —en el que Costa Rica era la única y brillante excepción— y apuntaba que el sector sería testigo de «menores inversiones privadas efectuadas bajo condiciones de mercado y sin la protección del Estado o de contratos específicos; el aumento de las pérdidas técnicas y no técnicas en la mayoría de los países; la débil expansión de la electrificación rural; el incremento notable de las emisiones contaminantes por un parque de generación con mayor participación de centrales termoeléctricas; la drástica reducción de la participación de fuentes nuevas y renovables (con excepción de Costa Rica); la alta concentración en la estructura del segmento de la distribución y la incipiente competencia en los mercados mayoristas» (CEPAL 2003, 90). Diez años después, las reformas de mercado actualmente en debate en la Asamblea Nacional podrían significar que Costa Rica retroceda de su posición como el sistema de electricidad con mejores resultados de la región. Los principales desafíos que enfrenta el ICE se resumen en los siguientes pasajes de una entrevista que realizamos a Leonel Fonseca, ex director general de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), en mayo de 2011:

Los planes que algunos grupos amigos del mercado presentan hoy como modelos para la reforma del sector eléctrico podrían destruir la esencia de un sistema que enorgullece a los costarricenses. Quienes acusan al ICE de ser ineficiente son los mismos grupos e individuos que han estado estrangulando su capacidad financiera durante los últimos seis Gobiernos (...). Nuestros ciudadanos son muy conscientes de tres cosas. En primer lugar, que el ICE logró la electrificación de más del 99% del país; en segundo lugar, que el ICE produce energía de primera clase, con fuentes renovables; y tercero, que la electricidad se suministra a precios asequibles y con criterios de solidaridad, ya que si usted vive en la ciudad y tiene un buen ingreso está subsidiando a los pobres que viven en zonas rurales.

No debemos olvidar que la ofensiva contra el ICE se intensificó en el año 2004, cuando el sector eléctrico pasó a estar controlado por asesores muy bien pagados de la UCCAEP [la Unión de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada] (...). Lo que quieren es vender electricidad a los grandes consumidores, incluyendo grandes empresas como *Intel*, *Holcim* y *Cemex*. Y los grandes consumidores quieren tener la libertad de producir su propia energía o importarla de otros lugares, sin verse obligados a comprarle al Estado, e incluso exportar cualquier excedente. Eso crearía un gran desequilibrio en la generación de energía, obligando al ICE a invertir en más capacidad de generación para poder responder a potenciales crisis energéticas, mientras el sector privado se beneficia de ese desequilibrio.

Otro motivo de preocupación es la reconfiguración de las alianzas y los programas políticos que se ha producido en las últimas dos décadas. El PLN ha pasado de ser el partido que había promovido el desarrollo de Costa Rica como un Estado de bienestar a ser el principal defensor de los intereses del gran capital, una transformación que ha desconcertado a gran parte de su electorado tradicional. La reciente serie de Gobiernos del PLN ha priorizado las demandas de los sectores económicos emergentes hacia una mayor liberalización y desregulación de la economía. Costa Rica está sufriendo un deterioro de su sistema político que demuestra de manera más explícita que nunca antes la convergencia de intereses de las élites políticas y económicas (Vega Carballo 2008).

La identidad y los intereses de los reformadores neoliberales se explicitaron en agosto de 2010, cuando se lanzó una costosa publicación de 92 páginas con el funesto título de *Costa Rica se apaga*. Co-

editada por una revista de negocios y la escuela de negocios más prestigiosa de la región, con financiación del sector privado, la publicación presentó los argumentos a favor de reformas neoliberales radicales, prediciendo el inevitable colapso del sector eléctrico de no instituirse la liberalización (*El Financiero* e INCAE 2010).

Otra entidad muy activa en los recientes debates recientes en torno al ICE ha sido la Asociación Costarricense de Productores de Electricidad (ACOPE), afiliada a la UCCAEP, presionando a favor de la total liberalización del sector a nivel nacional y regional, exigiendo que se les permita vender energía a otros países centroamericanos. En términos generales, las asociaciones empresariales han estado promoviendo reformas mixtas, con algunos sectores que plantean demandas más radicales —y proponen, por ejemplo, la plena privatización del ICE— y otros que expresan una posición más moderada o por un cambio gradual.

Los argumentos teóricos que sustentan las propuestas neoliberales han sido expresados por organizaciones como el INCAE y la Academia de Centroamérica, un centro de investigación privado que durante las últimas dos décadas ha aportado muchos de los funcionarios que ocupan puestos estratégicos en la administración pública y en el sector privado. La Academia ha tenido una influencia significativa en el diseño de políticas públicas, al ser «el grupo con pensamiento más homogéneo, objetivos más claros y con mayor capacidad de influir (...) en sectores relevantes de la sociedad, como los políticos y los empresarios» (Jiménez Gómez 2009, 325).

Focos de resistencia

En la vereda de enfrente, los sectores sociales y políticos que estuvieron en la vanguardia de las manifestaciones de 2000 contra el combo son en general los mismos que hoy expresan su oposición a las reformas de mercado. En una entrevista que tuvimos en mayo de 2011 con Gerardo Fumero, ingeniero del ICE, afirmó:

Se nos ha acusado de intentar demonizar al sector privado, pero solo estamos resistiendo la imposición de la agenda neoliberal. No estamos en contra del sector privado por sí mismo, pero en este país nadie puede negar que, con el fin de garantizar la prestación de servicios básicos a todos los ciudadanos (...), la existencia de entes estatales autónomos como el ICE es esencial. Para preservar y expandir nuestro nivel de desarrollo necesitamos empresas públicas eficientes y bien gestionadas, con una visión clara, y capaces de hacer planificación estratégica a largo plazo.

El pilar fundamental de esta resistencia sigue estando constituido por los sindicatos del ICE, los cuales han sido en gran medida la cara pública del instituto desde finales de la década de 1990. Los sindicatos del ICE han tenido que lidiar con fuertes campañas mediáticas dirigidas por los principales diarios del país, que han exhibido a los trabajadores como el supuesto obstáculo a vencer en el camino a la modernización de la economía nacional en general y del sector eléctrico en particular.

La heterogénea coalición de movimientos sociales que surgió durante las manifestaciones del año 2000 se ha debilitado. La izquierda costarricense (una mezcla heterogénea de grupos marxistas, nacionalistas y socialdemócratas) es anémica en términos de política institucional, pero es relativamente influyente entre los estudiantes y los profesores de las universidades, y sigue oponiéndose a las reformas mercantiles y defendiendo el Estado democrático social. Las organizaciones ambientalistas también forman parte de la coalición informal que apoya al ICE debido a su preocupación por la mercantilización de la naturaleza, a pesar de mantener sus críticas al instituto ante el impacto real o esperado de los proyectos de generación eléctrica del ICE en comunidades indígenas y áreas protegidas.

Otros grupos de base comunitaria, incluyendo sectores vinculados a la Pastoral Social de la Iglesia Católica, también se oponen a la liberalización del sector eléctrico porque:

Fueron precisamente muchas de estas comunidades las más afectadas por una serie de proyectos de generación hidroeléctrica, en su mayoría privados, en donde las afectaciones en sus entornos culturales productivos y sociales (...) buscaron minimizar los costos sin internalización de las externalidades negativas que estaban generando (Jiménez Gómez 2009, 323).

En el Parlamento, la resistencia a la liberalización del sector eléctrico está representada por los legisladores de centro-izquierda del Partido Acción Ciudadana (PAC) y el más pequeño y más izquierdista Frente Amplio (FA). Varios dirigentes del PAC son cuadros socialdemócratas escindidos del PLD.

CONCLUSIONES

Retomando la idea del título: el ICE es una empresa pública excepcional en una atípica socialdemocracia en crisis. En consecuencia, tanto el significado concreto como el grado de mercantilización en el futuro están muy condicionados por factores nacionales difícilmente encontrados en otros países. A pesar de la persistente ola neoliberal, Costa Rica ingresó al siglo XXI preservando los rasgos primordiales de un tipo de Estado y una matriz de empresas públicas que siguen estando muy presentes en los debates actuales sobre el futuro del ICE y otras empresas públicas. Los valores predominantes se basan en una fuerte presencia del Estado como planificador, supervisor, regulador y proveedor directo de servicios públicos, en base a principios de equidad y de justicia social, principios muy arraigados en el funcionamiento de los organismos gubernamentales y en amplios sectores de la sociedad. En el país pervive una gran confianza social en las instituciones estatales y apoyo a estas.

Durante las últimas seis décadas, la evolución de los servicios de electricidad ha sido en gran medida desarrollada en oposición a intereses comerciales privados, a diferencia de lo que se ha observado en la mayoría de los países del Sur. Nuestra investigación confirma los resultados de otros estudios que habían concluido que en contraste con la incrustación del ICE en la sociedad costarricense, sus lazos institucionales con las élites empresariales del país han sido históricamente débiles (Wilde-Ramsing y Potter 2006, 74). Se necesitan más investigaciones para determinar las condiciones concretas que dieron lugar a la peculiar «incrustación social» del ICE y otras empresas esta-

tales costarricenses. El estudio de la empresa de agua OSE, incluido en este volumen, muestra que se pueden encontrar condiciones parecidas en Uruguay, otro país con una socialdemocracia atípica.

Será preciso realizar más investigación sobre la posible evolución de los lazos institucionales del ICE con las élites empresariales en los próximos años, considerando que el sector de las telecomunicaciones ya ha sido completamente liberalizado desde 2011 y que las propuestas de reforma que actualmente se debaten en el Parlamento conducen al sector eléctrico hacia un destino similar. Las investigaciones futuras sobre las empresas públicas de Costa Rica también deberán considerar el hecho de que el Estado en este país ha sido más benevolente que en otros lugares de América Latina, pese a la entusiasta adopción del paradigma neoliberal por los últimos Gobiernos.

Para finalizar, entendemos que las perspectivas del ICE no son necesariamente sombrías. Los ciudadanos y las ciudadanas de Costa Rica ya han demostrado que están dispuestos a tomar las calles para defender los servicios públicos y su modelo de desarrollo solidario, del que el ICE sigue siendo con mucho la institución más emblemática.

REFERENCIAS

- ARIAS MOLINA, O., y R. MORA CHAVES (2012) «Energías renovables. Geotermia de baja entalpía: Experiencias exitosas y potencial en Costa Rica», Presentado en el IV Congreso Nacional de Energía, San José, Costa Rica, 15 de febrero.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA (2010) Ley General de Electricidad. Expediente Número 17.812, *La Gaceta Digital*, 1 de septiembre, p. 3.
- BULMER-THOMAS, V. (1987) *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge: Cambridge University Press.
- CENTRO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN ELÉCTRICA (CENPE) (2009) «Solicitud de ajuste ordinario de tarifas eléctricas», San José: CENPE y Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).
- COMISIÓN ECONÓMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2003) *Evaluación de diez años de reforma en la industria eléctrica del Istmo Centroamericano*, México, DF: CEPAL.

- (2010) *Centroamérica. Estadísticas del subsector eléctrico, 2010*, México, DF: CEPAL.
- COMISIÓN PARA EL ANÁLISIS DE LA DEUDA INTERNA (1996) «Mañana será tarde», San José: Ministerio de Hacienda.
- COOPELÉCTRICAS, COOPEALFARORUIZ, COOPEGUANACASTE, COOPESANTOS AND COOPELSCA (2010) «Proyecto de Ley: Ley General de Electricidad», San José: Coopelétricas.
- CORTÉS RAMOS, A. (2009) *Coyuntura y política en Costa Rica*, San José: Ediciones Perro Azul.
- DE LA CRUZ, V. (1981) *Las luchas sociales en Costa Rica: 1870-1930*, San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- DE LA TORRE, T. (2010) *Hacia un nuevo modelo energético para nuestro país*, San José: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINET).
- EL FINANCIERO e INCAE. (2010) «Costa Rica se apaga: país debe emprender labores urgentes para garantizar energía en el futuro», San José: Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, INCAE Business School.
- FALLAS, C., y F. ÁLVAREZ (1997) *El ICE y la electrificación en Costa Rica*, San José: Instituto Costarricense de Electricidad.
- FERNÁNDEZ ROBLES, J.A. (1985) *Un siglo de actividad eléctrica en Costa Rica. 1884-1984*, San José: Librería e Imprenta LIL.
- FRENTE INTERNO DE TRABAJADORES DEL ICE (FIT-ICE) (2011) «Por la defensa de la seguridad eléctrica de Costa Rica y del ICE», San José: FIT-ICE.
- FUMERO PANIAGUA, G. (2006a) «Reformas internas en el ICE durante los últimos 10 años», *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica* (111-112): 81-90.
- (2006b) *El Estado Solidario frente a la globalización. Debate sobre el TLC y el ICE*, San José: Zeta Servicios Gráficos.
- HAGLUND, L. (2006) «Hard-pressed to invest: The political economy of public sector reform in Costa Rica», *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 3(1): 5-46.
- HAGLUND, L. (2011) *Limiting resources: Market-led reform and the transformation of public goods*, University Park, PA: Penn State Press.
- HOFFMANN, B. (2007) «Why reform fails: The “politics of policies” in Costa Rican telecommunications liberalization», GIGA Working Papers, Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies / Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien (GIGA).
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA) (2011) *World energy outlook 2011*, Londres: IEA.
- INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION (ITU) (2006) «World telecommunication/ICT indicators database», Ginebra: ITU.
- JIMÉNEZ GÓMEZ, R. (2009). «Análisis del proceso de formulación de políticas

- para la reforma del sector eléctrico y su potencial incidencia en el marco institucional y la producción de fuentes renovables», Tesis doctoral, Universidad de Costa Rica, San José.
- (2011) «La provisión de electricidad como servicio público: la experiencia del ICE», Presentado en el Seminario Internacional «Alternativas a la Privatización de los Servicios Públicos y Políticas Sociales» organizado por el Transnational Institute y el Municipal Services Project, noviembre, Montevideo, Uruguay.
- JUNTA FUNDADORA DE LA SEGUNDA REPÚBLICA (1949) «Decreto Ley 449. Reglamento para la creación del Instituto Costarricense de Electricidad», San José: Junta Fundadora de la Segunda República.
- LA NACIÓN (1996) «Lío por proyectos relacionados con ICE. Figueres niega pugna de intereses», 11 de octubre, www.nacion.com/lm_ee/1996/octubre/11/pagina04.html, consultado el 12 de noviembre de 2013.
- (2003) «Sindicatos anuncian huelga general a partir del lunes», 30 de mayo, www.nacion.com/lm_ee/2003/mayo/30/ueconomia-la9.html, consultado el 12 de noviembre de 2013.
 - (2007) «Editorial. Dependencia de energía térmica», 29 de enero.
 - (2012) «Editorial. Contingencia eléctrica», 25 de febrero.
- MAYORGA, A. (2007) «Arias aboga porque empresa privada pueda generar más energía eléctrica», *La Nación*, 1 de mayo. www.nacion.com/lm_ee/2007/mayo/01/ultima-sr1082568.html, consultado el 12 de noviembre de 2013.
- MCDONALD, D. A., y G. RUITERS (eds.) (2012) *Alternativas a la privatización: la provisión de servicios públicos esenciales en los países del Sur*, Barcelona: Icaria.
- MESA-LAGO, C. (2003) *Market, Socialist, and Mixed Economies: Comparative policy and performance. Chile, Cuba, and Costa Rica*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- MONGE, R. (2000) «La economía política de un intento fallido de reforma en telecomunicaciones», en R. Jiménez (ed.), *Los retos políticos de la reforma económica en Costa Rica*, San José: Academia de Centramérica, pp. 273-318.
- NOGUERA, Y. (1996) «Déficit rondará el 2%. Habrá que negociar con FMI, dice Herrero», *La Nación*, 15 de junio, www.nacion.com/lm_ee/1996/junio/15/pagina08.html, consultado el 12 de noviembre de 2013.
- ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA DE ENERGÍA (OLADE) (2010) *Energía en cifras 2010*, Quito: OLADE.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2011) *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos*, Nueva York: PNUD.
- POLTRONIERI, J. (2011) *Proyecto de investigación estructuras de la opinión pública: Encuesta de opinión pública XXIII – 2011, Panorama global*, San José: Universidad de Costa Rica.
- RODRÍGUEZ ARGÜELLO, P. (2000) *Desarrollo y regulación de los servicios públicos en*

- Costa Rica*, San José: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos de Costa Rica (ARSEP).
- ROJAS BOLAÑO, M. (1986) *Lucha social y guerra civil en Costa Rica. 1940-1948*, San José: Editorial Alma Mater.
- ROVIRA MAS, J. (1989) *Costa Rica en los años '80*, San José: Editorial Porvenir.
- (ed.). (2001) *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- SELIGSON, M. A. (2002) «Trouble in paradise? The erosion of system support in Costa Rica, 1978-1999», *Comparative Politics*, 37(1): 160-185.
- SHIN, G.-W., y G. HYTREK (2002) «Social conflict and regime formation. A comparative study of South Korea and Costa Rica», *International Sociology*, 7(4):459-480.
- SIICE (2011) «Análisis del Proyecto de Ley General de Electricidad presentado por el Poder Ejecutivo. Expediente Número 17812», San José: Sindicato de Ingenieros y Profesionales del ICE, Raca, Filial CNFL y Proyectos (SIICE).
- SOJO, A. (1984) *Estado empresario y lucha política en Costa Rica*, San José: Editorial Universitaria Centroamericana.
- URCUYO, C. (2005) *Reforma política y gobernabilidad*, San José: Editorial Juricentro.
- VARGAS, A. (2005) *La vía costarricense: volver al futuro y reencontrar el camino de la prosperidad, la equidad y la dicha*, San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- VEGA CARBALLO, J. L. (2008) «Los Arias concentran demasiado poder del pastel nacional», *Semanario Universidad*, 24 de septiembre.
- VENTURA, V. H., J. ALVARADO, M. E. ROJAS y E. TORIJANO (2011) *Estudio sectorial regional sobre energía y cambio climático en Centroamérica*, México, DF: CEPAL.
- WILDE-RAMSING, J., y B. POTTER (2006) «Blazing the green path: renewable energy and state-society relations in Costa Rica». *The Journal of Energy and Development*, XXXII(1): 69-92.
- WILSON, B. (1994) «When social democrats choose neoliberal economic policies: the case of Costa Rica», *Comparative Politics*, 26(2): 149-168.
- (1998) *Costa Rica: Politics, economics, and democracy*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- ZIESING, H. J. (2012) «Perspectives of world energy and the impacts on energy policy», Presentado en el IV Congreso Nacional de Energía, 15 de febrero, San José, Costa Rica.