

## VOCES NUEVAS

## El problema político de la reforma al sector de telecomunicaciones en Costa Rica

*Luis Emilio Jiménez<sup>1</sup>*

Desde la década de los ochenta, Costa Rica es escenario de discusiones y ensayos sobre la manera más adecuada de superar condiciones de pobreza y estancamiento económico. El debate sobre la reforma del Estado es fuente de polémicas, movilizaciones y protestas sociales por el impacto en los sectores por intervenir y la afectación en los diversos ámbitos de vida de la población.<sup>2</sup>

El presente artículo estudia la reforma al sector de telecomunicaciones en Costa Rica en el contexto del *combo ICE*. La transformación de este sector, de las telecomunicaciones, el cual ha estado tradicionalmente en manos del Estado, es concebida como uno de los sectores estratégicos para el desarrollo, en un contexto de globalización, donde el intercambio y procesamiento de información, y su consecuente generación de conocimiento, son el centro de la nueva revolución productiva y su forma de crear riqueza. Quizá, la expresión más significativa de este nuevo modelo es el

1 Politólogo. Actualmente, labora en la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), e-mail: lejimenez@gmail.com.

2 Este trabajo es elaborado a partir del capítulo No.5 “Reforma al mercado de las telecomunicaciones” de la Tesis, “El proceso de toma de decisiones de la reforma al Sistema Nacional de Pensiones y al mercado de telecomunicaciones en el contexto del proceso de Concertación Nacional”, elaborada por Andrea Arias y Luis Emilio Jiménez (2005), para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

mundo financiero, el cual depende de decisiones en tiempo real, a partir de insumos provenientes e interpretados en diversas partes del planeta; ajenos ahora a las barreras geográficas.

En América Latina, la administración de los servicios de telecomunicaciones no ha contado con la capacidad ni recursos necesarios para proveer los servicios requeridos de manera eficiente y oportuna, siendo la excepción Costa Rica y Uruguay. En este contexto, las aperturas y privatizaciones han procurado mejorar la prestación de este servicio –considerado por algunos autores un bien público– dado su carácter central en la economía y en la estrategia de desarrollo aperturista adoptada por varios países (Rivera, 2006: 18). En lo fundamental, las reformas se han efectuado con el fin de aumentar la capacidad de interconexión de puertos virtuales, mejorar la calidad del servicio y obtener tarifas competitivas mediante la participación de operadores privados, a la vez que, estas transformaciones le han deparado recursos a los Estados, lo que les permite mejorar la condición fiscal de sus países, como es el caso costarricense.

Estas transformaciones han sido objeto de amplias discusiones sobre el modelo de desarrollo, la gradualidad de la apertura y el impacto en las condiciones de vida de las personas y de la manera en que las instituciones se disponen para ofrecer tal servicio. Esto ha tornado el debate en un asunto público y en un problema de orden político, que trasciende la discusión estrictamente tecnológica y de capacidad de Estado para invertir e innovar. En tal sentido, se plantea, a manera de tesis, que la no aprobación del *Combo ICE* obedece al escaso debate existente al momento de conocerse la reforma y a la impericia política del Poder Ejecutivo en la conducción del tema, con las sabidas consecuencias en términos de crispación social e irrespeto de las vías institucionales para canalizar las demandas.

Finalmente, se realiza una reflexión democrática sobre la forma en que deben ser abordados estos procesos y se esbozan algunas consideraciones sobre la inclusión de la reforma en el Tratado de Libre Comercio entre los Estados centroamericanos, República Dominicana y los Estados Unidos.

## **1. Contexto de la reforma al sector de telecomunicaciones en Costa Rica (1982-1997)**

La década de los ochenta se ubica como el inicio de las discusiones sobre la reforma al ICE y su sector telecomunicaciones, en el marco de

búsqueda de soluciones para mejorar la salud fiscal del sistema económico nacional. Desde esos años, los distintos gobiernos han trazado tesis que procuran disminuir el déficit en el sector público mediante reformas económicas que se han topado con la oposición de sectores sociopolíticos, quienes se manifiestan en contra de estas iniciativas que perciben como privatizadoras.

Durante casi dos décadas se tejen propuestas de diverso tipo, que contemplan, entre otras, la venta de su capital accionario, la separación financiera y administrativa de sus sectores de actividad, el traslado de actividades no estratégicas al sector privado y la creación de empresas de capital mixto que operen en un contexto de libre mercado, a fin de dar solución a los problemas de inversión e innovación en el sector de telecomunicaciones, disminuir la demanda de telefonía insatisfecha, modernizar su estructura financiera e institucional y generar recursos que permitan impactar positivamente la balanza de pagos (Durán *et al.*, 1998: 33-45).

Quizá el planteamiento de reforma más importante por tener en cuenta es el esbozado por la Administración Figueres Olsen (1994-1998), en el que se inicia un proceso de modernización integral del ICE que posteriormente marca las propuestas planteadas en administraciones subsecuentes. Durante este periodo, tiene lugar una reingeniería institucional que desemboca en la creación del Grupo ICE, constituido por ICE-Telecomunicaciones (ICETEL), ICE-Electricidad (ICELEC), Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA) y Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), éstas últimas en calidad de subsidiarias de las dos primeras, manteniendo el subsidio cruzado entre sectores.

De igual manera, se presentan a la Asamblea Legislativa tres proyectos de ley que procuran dotar a cada sector de actividad de una ley general que regule el funcionamiento del mercado en contexto de apertura, así como de un fortalecimiento y modernización del ICE que le permita competir en esas condiciones. Si bien estas iniciativas no son objeto de decisión en la Asamblea Legislativa, sí son importantes en el tanto permiten comprender los procesos que tienen lugar en la Administración Rodríguez Echeverría, con el *combo ICE*, así como los planteamientos que se retoman en el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana con los Estados Unidos de América.

La ausencia de un debate que trascienda las esferas estrictamente técnicas y políticas, y la imposibilidad de aprobar reformas sustantivas durante este periodo, impide derivar información sobre las capacidades e in-

tereses específicos de los actores políticos y sociales vinculados al sector, así como de la reacción que generaría la concreción de una eventual reforma, dado el escaso proceso de maduración de la temática y su discusión eminentemente técnica.

## **2. Las telecomunicaciones al inicio de la Administración Rodríguez Echeverría**

El gobierno de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría inicia su mandato con problemas fiscales y un alto rezago en su capacidad productiva, que operan en contra del desarrollo de ventajas comparativas y generación de estabilidad macroeconómica. Sobre esta línea, los tratados de libre comercio, las políticas de corrección fiscal y de reducción de la deuda interna, se convierten en los nortes de la administración; en tanto, las vías para mitigar el déficit fiscal y atraer inversión extranjera son, entre otras, la apertura de monopolios estatales, como es el caso de las telecomunicaciones, (Entrevista realizada a la diputada Vanesa Castro Mora, 2004).<sup>3</sup>

En esta área, el Gobierno observa una situación de retraso tecnológico e incapacidad de inversión para actualizar su infraestructura. Identifica que el desplazamiento de tecnologías telecomunicacionales hacia infocomunicacionales obliga a los Estados a invertir y renovar el sector para ofrecer una adecuada prestación del servicio a precios cada vez menores, que posibiliten la llegada de inversiones extranjeras y, a la vez, funjan como reductores de la presión que significa la deuda interna. Sin embargo, motivaciones de orden fiscal –limitación de inversión pública– razones legales e institucionales, así como la necesidad de liberar el endeudamiento para atender otros sectores, son los elementos de juicio para que la administración apueste por la apertura del sector; de modo que la empresa privada se encargue de satisfacer las necesidades tecnológicas mediante su participación en esquemas de concesión (Rodríguez, 2003: 128).

## **3. Concertación Nacional: el inicio formal de la historia reciente**

El espacio designado para atender la reforma de las telecomunicaciones es el proceso de Concertación Nacional (PCN) convocado por el entrante gobierno, con el fin de propiciar acuerdos nacionales en torno a temas estratégicos para el país, mediante la participación de representan-

---

3 Diputada a la Asamblea Legislativa por el Partido Unidad Social Cristiana (1998-2002).

tes sociales y contrapartes políticas que deriven en políticas públicas con amplio respaldo social (Rodríguez, 1998).<sup>4</sup>

En primera instancia, esta iniciativa es bien vista por diversos sectores de la sociedad; sin embargo, a lo largo del desarrollo de las sesiones, que se extienden de julio a noviembre de 1998, afloran reservas por las verdaderas intenciones del Poder Ejecutivo, ante decisiones polémicas en torno a la selección y distribución de sectores participantes al proceso en las comisiones técnicas de discusión, la definición de la agenda del proceso y el exceso de poder concentrado en su figura que le permite incidir, de forma directa e indirecta, en la definición de la metodología, conducción del proceso y traducción de los acuerdos en proyectos de ley.

En lo que respecta a la mecánica del PCN, los temas son conocidos en comisiones técnicas integradas por representantes de los sectores vinculados a cada sector específico,<sup>5</sup> cuya labor es elaborar un documento de consenso con propuestas sobre los pasos por seguir en cada temática, a fin de que el Poder Ejecutivo gestione la mejor manera de ejecutarlos.

Luego de dos meses de trabajo, la comisión técnica de telecomunicaciones rinde un informe de mayoría, fruto de intensas jornadas de negociación y construcción de confianza entre las partes involucradas, así como de una comprometida participación de la Presidencia de la República para aplacar elementos potenciales de discordancias en el entorno político, que puedan afectar el trabajo de la comisión. Los temas que logran alcanzar acuerdo pleno son la necesidad de fortalecer el ICE, la aprobación de una ley general, la creación de un ente regulador del sector y la apertura del mercado para la participación de otros operadores.

Indudablemente, el principal eje de debate en la comisión es el cronograma de apertura del sector, sobre el cual no se logra alcanzar acuerdo pleno, dado que las partes asumen una postura rígida. En este sentido, se encuentra que el Movimiento Libertario aboga por una apertura a seis meses plazo, los empresarios se inclinan por 15 meses, el Comité Sociolaboral solicita 36 meses,<sup>6</sup> mientras que el partido político Fuerza Democrática

4 El escaso margen de ventaja alcanzado por el PUSC sobre el PLN en las elecciones nacionales de 1998, una Asamblea Legislativa sin mayorías absolutas, así como conflictos heredados por la administración anterior, resultan en un escenario de debilidad política para articular el programa propuesto.

5 Los restantes nueve temas tratados en el proceso son: Asignaciones familiares, cesantía, corrupción, desarrollo rural, libertades sindicales, pensiones, política salarial, seguros y servicios ambientales.

6 Plataforma de negociación sindical que funge como coordinadora del proceso y favorece su abordaje desde una perspectiva integral, en lo que a negociación refiere.

condiciona su apoyo a los demás puntos, toda vez que la apertura se dé en un plazo no menor a 72 meses, en el marco de una política de fortalecimiento de la institución (*La Nación*, 24/09/98: 4A). A pesar de que no se logra unanimidad en el tema, los sindicatos consienten y se logra alcanzar un acuerdo de mayoría, con la única disconformidad de Fuerza Democrática.

Empero, la suscripción del acuerdo, esta etapa padece una serie de incidentes que, a la postre, permiten que actores desconozcan los acuerdos asumidos, se le reste importancia al espacio en que se formula la propuesta y se lesione la expectativa democrática con que se promociona el proceso de Concertación Nacional. Los principales problemas acaecidos en esta etapa de formulación son los siguientes (Arias *et al.*, 2005: 173-189):

- **Tensión irresuelta entre Concertación Nacional y la Asamblea Legislativa.** Varios legisladores ven una amenaza en el trabajo de Concertación, en tanto usurpa competencias delegadas exclusivamente al Parlamento. Esto lleva a que los productos emanados de este proceso sean tratados en el Parlamento como iniciativas normales, sin considerar su proveniencia.
- **Introducción del “alto grado de acuerdo” como criterio para alcanzar acuerdos concertados.** La Mesa Coordinadora del proceso interpreta consenso como el acuerdo del 75% de los participantes de una comisión, lo que ocasiona la molestia y reclamo principalmente por parte de sectores sociopolíticos, quienes perciben este hecho como una manipulación del proceso para asegurar resultados, al margen de lo conceptualmente establecido para este tipo de iniciativas, que es el respeto de las minorías mediante la unanimidad.
- Ausencia de procesos de verificación y seguimiento del acuerdo y participación de actores externos en su traducción a formato de ley. Los actores participantes del proceso no dan seguimiento al acuerdo en su etapa de traducción en proyecto de ley. Por directriz presidencial, la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), actor no participante del proceso, asume la redacción del proyecto de ley. La participación de un actor externo al proceso, con una agenda definida a favor de la apertura de las telecomunicaciones, produce un punto de discontinuidad y da pie para que, en la etapa legislativa, actores se des-

digán de lo comprometido en Concertación, alegando tergiversación de lo acordado.

#### **4. Telecomunicaciones en Asamblea Legislativa: el ocaso de la expectativa concertadora**

La etapa legislativa del proceso de reforma marca un quiebre respecto del trabajo realizado en Concertación Nacional. La desconfianza entre las principales fracciones parlamentarias, la marginación de agrupaciones opuestas a la reforma, la formulación de propuestas alternativas y las consecuencias de la vinculación y posterior fusión entre la reforma planteada y temáticas conexas, son algunos de los elementos que definen este escenario y que explican parcialmente el resultado final de no aprobación en ley de la República.

En diciembre de 1998, ingresa en la Asamblea Legislativa el proyecto de ley emanado de Concertación Nacional, como texto sustitutivo al proyecto presentado en septiembre de 1996 por la administración Figueres Olsen, cuyo trámite se realiza bajo el expediente N.º 12.694, “Ley General de Telecomunicaciones”. La reacción de un sector de los participantes del proceso es contundente, al afirmar que lo redactado no coincide con lo acordado en el informe, situación que genera una atmósfera de escepticismo y ausencia de compromiso respecto de los acuerdos (Entrevista realizada a Roberto Gallardo Núñez, 2003).<sup>7</sup>

A pesar de lo anterior, en lo sustantivo este nuevo proyecto no presenta diferencias significativas, en tanto el perfil asignado al ente regulador y los tiempos acordados en el cronograma de apertura guardan las consideraciones planteadas en este escenario. Además, se respeta la conformación de los cuerpos colegiados de decisión sobre el ICE y el mercado de las telecomunicaciones, los cuales tienen una injerencia política controlada gracias a la intervención de representantes de los trabajadores, empresarios y consumidores, aparte de los designados por el Poder Ejecutivo.<sup>8</sup>

En el único eje en el que se denota algún distanciamiento respecto del acuerdo, es en el tema universalidad y solidaridad. En atención a este principio se promulga la creación del Fondo de Servicio Universal de las

---

7 Facilitador de la Comisión Técnica de Telecomunicaciones del Proceso de Concertación Nacional (1998).

8 Como parte de la investigación, se identifican los principales ejes de debate que lubrican la discusión de la reforma. La evolución del proceso a partir de estos ejes demuestra que no existe un distanciamiento sustantivo entre documentos.

Telecomunicaciones (FOSUTEL); no obstante, a este únicamente se le encomienda proveer de recursos a IRETEL para el cumplimiento del Plan de Desarrollo de las Telecomunicaciones, sin especificar metas ni prioridades, lo cual genera incertidumbre sobre la orientación que pueda tener este plan.

#### 4.1 Actores presentes en la etapa legislativa

Los principales actores en este escenario refieren a las fracciones legislativas involucradas en el proceso de negociación de la política. Conviene señalar que la composición partidaria de la Asamblea Legislativa está integrada por siete partidos políticos; sin embargo, únicamente las fracciones del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) y del Partido Liberación Nacional (PLN) tienen capacidad real de articular iniciativas de ley, dado que cuentan con 28 y 23 diputados de 57 que conforman la totalidad del Plenario Legislativo, respectivamente.

El rol de las restantes cinco fracciones se desarrolla en función de la dinámica generada por aquellas dos, siendo posible que asuman labores de fiscalización o, bien, fungir en calidad de “comodín” al dar su voto en decisiones en las que se requirieran votaciones calificadas (38 de 57 votos) o simplemente para sumar el “voto 29” en las iniciativas respaldadas por el PUSC o el PLN.

- **Presidencia de la República:** Tiene una participación decisiva en la definición de los términos de la reforma, específicamente una vez que las iniciativas del ICE son fusionadas en un solo proyecto de ley. Asume la negociación con las demás fracciones legislativas, así como la revisión del articulado. Andrés Rodríguez Clare, miembro del Consejo de Asesores Presidenciales (CAP), asume la representación del Poder Ejecutivo en el Parlamento y se convierte en el único interlocutor válido de cara a las demás fuerzas políticas. Junto con las fracciones del PUSC y del PLN, determina la conducción del proceso.
- **Fracción Unidad Social Cristiana:** Tiene como meta la reforma del ICE y la apertura de sus sectores de actividad. La reforma de telecomunicaciones es su principal interés y, junto con la fracción del PLN, conducen de manera cerrada la discusión en la Asamblea Legislativa.

- **Fracción Liberación Nacional:** Aboga por la necesidad de establecer regulaciones claras en un contexto de apertura gradual de los sectores de actividad del ICE. Reivindica la contribución del ICE con el desarrollo del país y sostiene que la institución debe mantener una participación central en los sectores de operación. El proyecto de modernización es el más importante para esta agrupación. Ante el escenario de fusión de las iniciativas en un solo proyecto, padece una ruptura interna y cuatro de sus diputados se distancian de las posiciones oficiales de la fracción.
- **Fracción Fuerza Democrática:** Favorece el mantenimiento del monopolio estatal y el aumento de la capacidad de autoinversión de sus utilidades. Desempeña un rol de fiscalización, control y denuncia de las irregularidades en las que incurren los impulsores de la reforma. Es inhibida de participar plenamente en las deliberaciones relacionadas con los proyectos del ICE. Reconocen que en el ámbito parlamentario es poco el margen de maniobra para impedir la aprobación de la reforma, así que optan por entorpecer su trámite mediante la presentación masiva mociones.

Por sus características de agrupación cercana a sectores políticos de la otrora izquierda nacional, se convierte en el brazo político de los llamados movimientos sociales en el Plenario Legislativo, quienes a su vez asumen el rol de plataforma de acción de estos grupos socio-políticos para atender el trámite del proyecto de telecomunicaciones y demás iniciativas vinculadas con este, presentes en la Asamblea Legislativa.

- **Fracción Movimiento Libertario:** Acorde con sus postulados ideológicos coincidentes con el pensamiento liberal-conservador, pregona una postura liberalizadora de las telecomunicaciones y la generación eléctrica. Si bien asume un rol de control, lo hace desde la necesidad moral, según su discurso, de romper los monopolios y permitir la libre operación de empresas privadas en un régimen de libre competencia en el sector. Se opone a la aprobación del *combo ICE* por considerar que la reforma no es lo suficientemente profunda y no generará los beneficios esperados con las aperturas de los sectores.

## 4.2 Contaminación de la reforma por otras iniciativas

La discusión sobre telecomunicaciones en el espacio legislativo se define por la subordinación a negociaciones superiores sobre el futuro del ICE. Esto implica otra ruptura entre Concertación Nacional y Asamblea Legislativa generada por la contaminación que reproduce esta relación de dependencia con otros proyectos de ley y el desconocimiento del origen de los acuerdos. La preferencia de asignarles valor a los proyectos por su contenido hace que se le dé un trato estándar a su tramitación. De hecho, según el exdiputado a la Asamblea Legislativa por Fuerza Democrática, José Manuel Núñez (2004) *“a los ojos de los diputados siempre se habló de un solo proyecto (del ICE), aún cuando no lo fuera todavía. Nadie veía telecomunicaciones o fortalecimiento por sí mismo, de manera individualizada; de ahí que Concertación pesó poco en las posturas y decisiones de los legisladores”*. (Entrevista realizada al diputado José Manuel Núñez González, 2004).<sup>9</sup> Desde esta óptica, es necesario consignar tres momentos que evidencian la contaminación el tema de telecomunicaciones por su asociación o supeditación con otras temáticas, que se plantean a continuación.

### 4.2.1 Reforma al régimen jurídico y naturaleza constitutiva del ICE como eje principal de la negociación legislativa

Paralelo al inicio del trámite legislativo de la reforma, toma fuerza una iniciativa de enmendar los artículos 188, 189 y 190 de la Constitución Política, en los que se plantea la transformación del ICE en una empresa pública, regida bajo el derecho privado (*La Nación*, 28/11/1998). Inicialmente, esta propuesta, de resorte oficialista, logra el beneplácito de las demás fracciones parlamentarias, lo cual impacta directamente las restantes iniciativas vinculadas al ICE, dado que son sometidas a un proceso de revisión y ajuste, en aras de armonizarlas con el nuevo esquema legal e institucional planteado en dicha reforma constitucional.<sup>10</sup>

No obstante, lo que inicialmente se plantea como una transformación que permite la explotación de los servicios públicos de telecomunicaciones y electricidad, mediante empresas públicas mercantiles en régimen de competencia, pasa a ser una propuesta más ambiciosa que afecta todo el

<sup>9</sup> Diputado a la Asamblea Legislativa por el Partido Fuerza Democrática (1998-2002).

<sup>10</sup> El PLN antepone la aprobación de cualquier iniciativa relacionada con el ICE a la aprobación de la enmienda constitucional, en vista de que asegura un fortalecimiento irreversible de la institución (Rodríguez, 2003: 141).

régimen de instituciones autónomas, al convertirlas en empresas públicas capaces de competir en condiciones de libre mercado.

La disconformidad con el nuevo texto sume al Congreso en una parálisis que imposibilita empatar el cronograma previsto con los plazos consagrados en el Reglamento legislativo para la tramitación de enmiendas de este tipo, a la vez que afecta la gestión de las demás leyes del ICE, dado que estas son reelaboradas considerando un escenario en el que la Constitución Política esté modificada. Ante esta situación y el desgaste de dedicar cerca de cuatro meses a un plan ayuno de respaldo legislativo, el Poder Ejecutivo opta por desechar la propuesta, bajar su perfil negociador y se dedica a la tramitación de los tres proyectos de ley originales del ICE.

#### **4.2.2 Supeditación de telecomunicaciones a la iniciativa de fortalecimiento del ICE**

Dado el fracaso de la propuesta de enmienda constitucional, las negociaciones entre PLN y PUSC prosiguen en torno al proyecto de modernización y fortalecimiento del ICE, principalmente en materia de regulación y estructuración de la institución. Este nuevo escenario evidencia un desplazamiento del objeto de la negociación, al sustituirse el cronograma de apertura, propio de la reforma en telecomunicaciones; por la capacidad de endeudamiento del ICE para hacer frente a las exigencias de inversión y la naturaleza jurídica del ICE en el conjunto institucional del país.

A partir de este momento, el principal eje de debate es el fortalecimiento, al tiempo que telecomunicaciones y, en menor medida electricidad, se mantienen supeditadas a la gestión política en torno a esta. La fracción del PLN mantiene el propósito de avanzar con el fortalecimiento y la modernización, para después pasar a reformar los sectores de actividad del ICE.

En este nuevo escenario, las fracciones del PLN y PUSC acuerdan, como punto de partida, que el ICE se rija bajo el derecho privado; sin embargo, encuentran diferencias sustantivas en los siguientes aspectos: condonación de €80.000 millones al Ministerio de Hacienda por compra de bonos para amortizar la deuda interna, destino de las utilidades de la institución y su relación con el desempeño macroeconómico del país, así como la entrada en vigencia de los textos de ley, la cual es fruto de la desconfianza que arrastran ambas fracciones desde la malograda reforma

constitucional y el temor a que la contraparte no ceda los votos una vez aprobada su ley.

Para “remediar” esta situación, el oficialismo considera necesario que las tres iniciativas entren en vigor de manera simultánea, mientras que el PLN aboga por su puesta en vigencia en el momento de su publicación. El PLN sustenta la tesis de primero fortalecer al ICE y posteriormente abrir sus sectores a la competencia; en tanto que el PUSC reconoce la importancia de este fortalecimiento, pero sostiene la conveniencia de que los tres proyectos avancen juntos por corresponder a una sola institución, lo cual los torna indivisibles (*La República*, 09/07/1999: 5A). El posicionamiento de ambas fracciones revela el carácter transversal que tiene este aspecto en la tramitación de los temas y que, a la vez, genera temores y desconfianzas que dificultan su negociación.

#### **4.2.3 De la desconfianza a la consolidación del pacto: Proyecto “combo ICE”, la solución negociada PUSC–PLN**

Esta nueva etapa de la política se caracteriza por la formalización de acuerdos previamente alcanzados en espacios de decisión ajenos al control político parlamentario, la presencia explícita del Poder Ejecutivo en la negociación política en la Asamblea Legislativa, una aceleración del ritmo de trabajo, la fusión del proyecto de telecomunicaciones con los de fortalecimiento y generación eléctrica en un solo proyecto del ICE y su posterior aprobación por mayoría abapullante en el Congreso.

Las divergencias expresadas en torno a la ley de fortalecimiento, así como a la ley de telecomunicaciones, llegan a un punto en el que los diputados del PLN amenazan con no votar ley alguna, si no se acepta su propuesta de orden de aprobación. En este ambiente de duda en torno a la veracidad de los compromisos asumidos por las agrupaciones políticas, la única opción visible por las partes para superar estos resquemores, es tramitar los proyectos de manera conjunta (*La Nación*, 17/07/1999: 8A).

Sobre esta línea, el primero de diciembre de 1999, el Poder Ejecutivo y los jefes de fracción del PUSC y del PLN; a contrapelo de sectores sindicales, universitarios y de la fracción de Fuerza Democrática, impulsan la unión de las tres temáticas mediante la creación de la Comisión especial que se encarga de rendir nuevos dictámenes sobre los proyectos de ley que se tramitan bajo los expedientes N.º 12.693 Ley General de Electricidad, N.º 12.694 Ley General de Telecomunicaciones y N.º 12.695 Moderniza-

ción del Instituto Costarricense de Electricidad”.<sup>11</sup> Esta comisión, luego de archivar las tres iniciativas del ICE, acoge por unanimidad un nuevo texto sustitutivo el cual reúne bajo un mismo texto, libros atinentes a la modernización del ICE, generación eléctrica y telecomunicaciones, con lo que da inicio la discusión del proyecto “Ley para el mejoramiento de servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones y de la participación de Estado”, bajo el expediente N.º 13.873, comúnmente conocido como *combo ICE*.

El trámite del *Combo ICE* se extiende del 20 de diciembre de 1999 al 20 de marzo del 2000, momento en que es aprobado en primer debate. Esta etapa del proceso despierta la alerta y oposición radical de actores sociopolíticos al proyecto, y conduce a las fracciones mayoritarias a acumular altas tasas de costo político, a fin de “sacar la faena”.

Una vez dictaminado el proyecto, lo cual se produce tras negociaciones exclusivas entre las fracciones mayoritarias en las que prevalecen las posiciones del PLN en torno al reconocimiento explícito de las telecomunicaciones como servicio público, el mantenimiento de la ejecución de 15 proyectos hidroeléctricos por parte del ICE y la potestad de la institución de invertir todas sus utilidades en el desarrollo de proyectos (*La Nación*, 21/12/1999),<sup>12</sup> el Poder Ejecutivo reafirma su interés y gestiona la tramitación expedita del *combo ICE*. Para ello, opta por el mecanismo “vía rápida” consagrado en el artículo 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, cuya introducción al Reglamento Legislativo tiene lugar en noviembre de 1999. En el fondo este mecanismo pretende evitar la paralización del trabajo legislativo a manos de una anticipada oposición y obstruccionismo legislativo y establece límite de sesiones para la aprobación de los proyectos.

Mientras la atención de las fracciones políticas se dirige a subsanar algunos puntos discordantes que eviten el entramamiento del proyecto en la etapa de primer debate legislativo, en las calles se cultiva un movimiento de oposición al proyecto por el fondo y por la forma en que se ha tramitado. No obstante, a pesar de ello, la gestión del PLN y el PUSC al proyecto

11 En entrevista realizada en 2004 a Carlos Vargas Pagán, entonces exdiputado socialcristiano y Presidente de la Asamblea Legislativa (legislatura 1999-2000), este indica que la decisión de unir los tres proyectos atinentes al ICE, finalmente se origina en el comité de estrategia del Poder Ejecutivo y se concreta luego de múltiples encerronas entre las fracciones del PLN y del PUSC, ante la sensación de que su discusión avanza sin dirección aparente.

12 Esta última concesión se da una vez que el PLN acepta la condonación de los bonos de deuda al Ministerio de Hacienda. Véase *La Nación* (21/12/1999).

N.º 13.873 “Ley para el mejoramiento de servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones y de la participación de Estado” finalmente deriva en su aprobación en primer debate, durante la sesión plenaria N.º 150 del 20 de marzo del 2000, con un resultado de 45 votos a favor y 10 en contra del texto de ley.

## **5. Principales objeciones a la conducción legislativa de la reforma**

El trámite de la reforma a las telecomunicaciones es objeto de polémica por hechos que, tanto política como jurídicamente, dan al traste con el propósito de concretar la política pública en cuestión. La desconfianza generada por el hermetismo con que las fracciones mayoritarias gestionan el proyecto, la flexibilización de procedimientos parlamentarios, la fusión de los proyectos y la impericia política del Poder Ejecutivo, parecen ser razones que potencian movilizaciones sociopolíticas en contra del *combo ICE* y frustran su aprobación.

A continuación se plantean algunas de las situaciones que dan pie a calificar el trámite como uno bimodal/excluyente.

### **5.1 Gestión bimodal/excluyente**

El estudio de los tres proyectos de ley exceptúa tácitamente la participación de sectores legislativos opuestos a la reforma. Como parte de esta exclusión y concentración de poder, la integración de las comisiones refleja únicamente participación de diputados liberacionistas y socialcristianos; se desechan las propuestas alternativas presentadas por Fuerza Democrática,<sup>13</sup> las deliberaciones conceptuales y la construcción del articulado quedan exentas de control político y social, toda vez que tienen lugar en subcomisiones legislativas, las cuales no consignan las discusiones en actas y no tienen espacio físico ni horario de sesiones determinado. Adicionalmente, muchas de las sesiones se realizan fuera del recinto legislativo, lo cual, de igual forma, opera en contra de la transparencia del proceso. Esta situación da cuenta del hermetismo bimodal con que son conducidos los temas del ICE

Por otra parte, el espacio político “Comisión Técnica”, donde convergen de manera informal las dos fracciones impulsoras del proyecto, el Poder Ejecutivo y otros actores no parlamentarios interesados en el proyecto,

---

13 Estas propuestas son presentadas desde fuera de la Comisión Legislativa.

es el verdadero espacio de toma de decisiones, dado que, fuera de la exposición mediática, las partes abordan cuestiones conceptuales y se negocian y redactan las mociones requeridas.

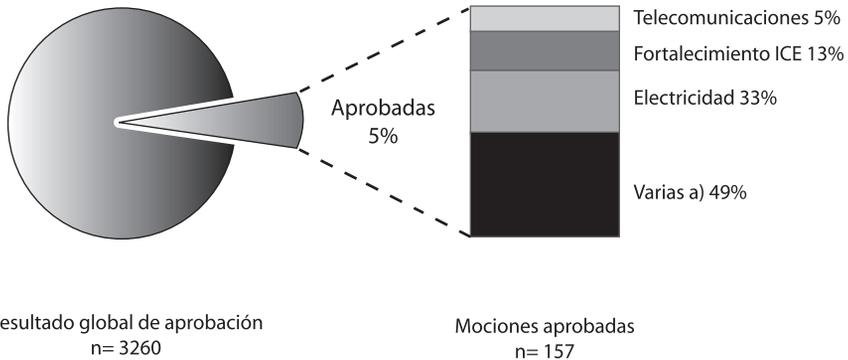
El carácter estratégico de esta Comisión en la discusión parlamentaria, lleva a que la comisión especial creada para atender el *combo ICE*, instancia formal de representación, pierda todo valor sustantivo de orientación y definición real de la política. Por el contrario, pasa a ser el mecanismo de ejecución de los acuerdos previamente negociados y de ventilación de asuntos de procedimiento legislativo.

## 5.2 Vilipendio al derecho de enmienda

Al amparo del artículo 41 bis del Reglamento legislativo, que permite el establecimiento de plazos de votación a los proyectos de ley y procura evitar eventuales obstrucciones al trámite de proyectos prioritarios mediante la presentación de mociones, el *combo ICE* recibe un total de 3260 mociones, las cuales son interpuestas principalmente por la fracción de Fuerza Democrática. Como se aprecia en el gráfico N.º 1, el amplio consenso entre las fracciones mayoritarias en torno al proyecto provoca que únicamente un 5% de las mociones sean aprobadas y, de ellas, a su vez, sólo el 5% corresponda a telecomunicaciones, lo que equivale a plantear que por cada noventa mociones presentadas a este componente, solo una es aprobada.

Adicionalmente, se constata la existencia de irregularidades en el tratamiento dado a las reformas rechazadas, por cuanto estas son declaradas improcedentes, enviadas a la Comisión de Redacción, se introducen textos sustitutivos para desecharlas *ad portas*, se conocen más de una moción a la vez o son dispensadas de su lectura en Comisión. Sobre esta línea, los principales mecanismos para acelerar el trámite del proyecto son la dispensa de lectura de mociones y la introducción de textos sustitutivos. (véase gráfico N.º 1).

**Gráfico N.º 1**  
**Proporción de mociones presentadas y aprobadas al proyecto**  
**de ley denominado *combo ICE* por área temática**  
**- Porcentajes -**



a) “Varias” refiere a mociones en las que se hace alusión a dos o más de las temáticas que integran el proyecto.

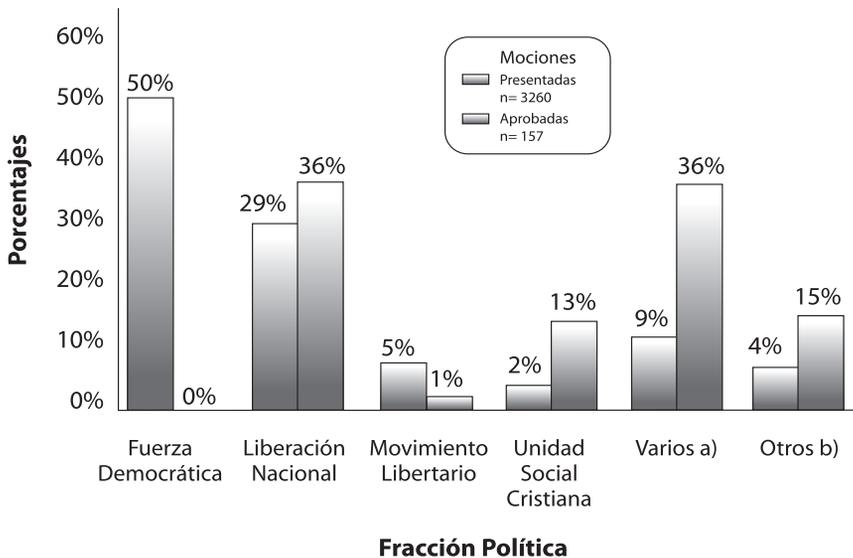
Fuente: Elaboración propia, a partir de sistematización de las mociones presentadas al proyecto de ley N.º 13.973.

En ambos casos, el propósito es eliminar enmiendas que no hayan sido previamente negociadas, sin necesidad de dilatar en su trámite. El recurso de textos sustitutivos cumple una suerte de “comodín” para drenar las mociones y agilizar la discusión. Consiste en la introducción de mociones al proyecto en las que se plantea un cambio en el orden del articulado y son colocadas de manera intercalada entre las mociones presentadas por las agrupaciones opuestas al proyecto. La aprobación de estas mociones significa la “no atenuencia” de las enmiendas subsecuentes al nuevo proyecto de ley, por tanto, eran desechadas *ad portas*. Este recurso es utilizado al menos en dos ocasiones y refleja la poca voluntad de modificar el texto, así como el objetivo de no demorar en su tramitación.

En términos de ejercicio del derecho de enmienda, Fuerza Democrática es la fracción que mayor cantidad de mociones interpone al proyecto, al presentar la mitad de las consideradas durante su tramitación; no obstante, es la que principalmente ve lesionada su capacidad de influir en el conte-

nido del proyecto, dado que ninguna de éstas es aprobada en la Comisión Especial, ni en el Plenario Legislativo. No obstante, como también se observa en el gráfico 2, las escasas modificaciones aprobadas corresponden mayoritariamente a Liberación Nacional (36%) y a “Varios”, que agrupa principalmente mociones conjuntas socialcristianas y liberacionistas.

**Gráfico N.º 2**  
**Proporción de mociones presentadas y aprobadas al proyecto de ley denominado combo ICE por fracción parlamentaria**  
**- Porcentajes -**



a) Incluye mociones presentadas por al menos dos diputados de diferente fracción parlamentaria.

b) Incluye a las restantes fracciones representadas en la Asamblea Legislativa: Integración Nacional, Renovación Costarricense y Agrícola Alajuelense.

Fuente: Elaboración propia, a partir de sistematización de las mociones presentadas al proyecto de ley N.º 13.973.

### 5.3 Introducción del capítulo sobre radiodifusión

Durante la sesión plenaria en la que se aprueba en primer debate el *combo ICE*, el PLN introduce un capítulo sobre servicios de radiodifusión,<sup>14</sup> que establece una precalificación para la participación de empresas licitantes, con el fin de proteger a la industria nacional de consorcios extranjeros interesados en la explotación de estas frecuencias.

Aparte de la polémica que pueda surgir por la protección de un sector nacional en un contexto de una reforma de apertura, ciertamente la introducción de este capítulo contraviene el procedimiento legislativo, toda vez que provoca la creación de un proyecto nuevo que no es conexo al contenido del texto dictaminado en la Comisión Especial, ensancha el distanciamiento respecto Concertación Nacional, profundiza la pérdida de identidad de la reforma en telecomunicaciones y, junto con otras irregularidades, torna inconstitucional su trámite.<sup>15</sup>

## 6 Oposición sociopolítica al proyecto: escalada del movimiento social y válvulas de escape al conflicto

En septiembre de 1999, se inicia la gestación de un movimiento de oposición motivado por la poca transparencia y ausencia de espacios reales de intercambio para introducir modificaciones a los proyectos del ICE que satisfagan intereses sectoriales. Esta tendencia tiene como actores principales a la Federación de Estudiantes de la Universidad de Costa Rica (FEUCR) y a los sindicatos del ICE, quienes generan oposición esporádica, no violenta y focalizada en la Región Metropolitana en contra del proceso.

Parte de las críticas exteriorizadas por este movimiento versan sobre la defensa de la institucionalidad y de las competencias del ICE en sus sectores de competencia. Desde el momento en que los proyectos de ley reciben trámite individual, los sindicatos alegan que el fin ulterior de la reforma es el desmantelamiento de la institución y su posterior privatización. De igual manera, ecologistas agrupados alrededor de la Federación Costarricense por la Conservación de la Ecología (FECON), se pronuncian sobre el impacto predatorio que la reforma en generación eléctrica po-

14 Este capítulo es elaborado por el abogado Federico Malavassi, a solicitud de la Cámara Nacional de Radio (CANARA) (Semana *Universidad*, 22-28/03/2000: 4).

15 Sobre el particular, véase la resolución N.º 00-03220 del 18 de abril del 2000 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

dría tener sobre el medio ambiente, dada la alteración de bosques, cuencas hidrográficas y zonas protegidas.

A partir de los primeros días de mayo del 2000, las manifestaciones en las calles adquieren un cariz más violento ante la negativa del Poder Ejecutivo, ya no de establecer espacios de diálogo como fue demandado en la etapa de reformulación en la Asamblea Legislativa, sino de retirar el proyecto de ley de la corriente parlamentaria. En este contexto, el movimiento alcanza dimensión nacional gracias a la incorporación solidaria de la Corporación Hortícola Nacional, que consolida un frente único de oposición, con el fin de negociar con mayor fuerza varios puntos ajenos a la reforma del ICE.<sup>16</sup>

La incorporación del sector agrícola es el detonante de un conflicto social a escala nacional, dado que estos utilizan métodos de acción poco tradicionales en ese momento, como son bloqueos de vías nacionales en puntos neurálgicos del país, que ocasionan paralización del sector productivo y dificulta el traslado de personas. A partir de este momento, aunado con la aprobación en primer debate del *combo ICE*, se configura un escenario nacional de oposición explícita, en el que se reproducen conductas de desobediencia ciudadana, así como de represión por parte de la Fuerza Pública en un intento por apabullar focos espontáneos de conflicto generados en varios puntos del territorio nacional. Como resultado de este accionar, contrariamente a lo previsto por las autoridades de gobierno, nuevos grupos de oposición se suman a la protesta, dando paso a una espiral creciente de violencia sin previsión sobre los métodos para desarticularla y sus consecuencias.

### **6.1 Resolución de la Sala Constitucional: retrotracción del proyecto por vicios de inconstitucionalidad**

Posterior a la aprobación en primer debate, el *Combo ICE* es enviado a consulta facultativa a la Sala Constitucional y esta resuelve que su trámite es inconstitucional. En particular, esta evidencia la afectación de los tiempos destinados para el conocimiento de la propuesta, la potestad de enmienda de los diputados y la inobservancia de los principios de publicidad, prudencia y amplia participación de la oposición y minorías. Básicamente, los hechos que motivan esta resolución son la fusión de las tres

<sup>16</sup> Entre otros, muestra particular oposición a la tramitación del “combo agrícola”, que consiste en 15 proyectos de ley dirigidos a modernizar algunas instituciones públicas vinculadas con el sector agrario (Proyecto *Estado de la Nación*, 2001: 358).

iniciativas de ley en una, el rechazo *ad portas* de mociones por presentar inconsistencias, el tratamiento excluyente dado al proyecto y la inclusión del capítulo sobre radiodifusión en la misma sesión en que es aprobado (Sala Constitucional, Res. No. 00-03220: 24).

Las irregularidades advertidas implican retrotraer el proyecto a la etapa inicial de su trámite, lo que representa un alto costo político para el Poder Ejecutivo, en particular por la negativa del PLN de votarlo en segundo debate, dada la convulsión social imperante. Ante el contexto descontrolado de violencia y temor de ruptura del orden constitucional, esta resolución se convierte en una válvula de escape, frente a la incompetencia e incapacidad de haber abierto ventanas de diálogo social que permitieran que la reforma avanzara y se aprobara.

## **6.2 Negociación multisectores: el diálogo forzado entre administración y política**

Por otra parte, luego de casi un mes de conflicto social se consolida una comisión facilitadora integrada por las universidades estatales, la Defensoría de los Habitantes y la Conferencia Episcopal, que acerca a gremios sindicales y representantes de gobierno y alcanza un acuerdo de distensión, mediante la creación de una comisión especial mixta parlamentaria encargada de sistematizar e introducir propuestas al proyecto de reforma del ICE y así evitar la aprobación en segundo debate de la ley. Como parte de este acuerdo, se levantan los bloqueos y se elimina la propaganda de gobierno, se retira el proyecto por un plazo de 150 días para introducirle las correcciones acordadas, se asegura que no habrá represalias ni sanciones laborales, civiles o penales en contra de quienes participaron en las jornadas de protesta (*La Nación*, 05/04/2000).

Al cabo de cinco meses de trabajo de la recién creada Comisión Mixta, el 26 de octubre del 2000 el Plenario Legislativo ratifica el archivo del *combo ICE* y con ello da fin a la frustrada reforma de las telecomunicaciones.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> La Comisión de Constitucionalidad de la Asamblea Legislativa califica “insalvables” las observaciones resueltas por la Sala Constitucional y recomienda el archivo del proyecto.

## **7. Lectura política del proceso**

El proceso de reforma suscitado en la Administración Rodríguez Echeverría responde al calificativo de la transformación que pudo ser y no lo fue. Con un sector sindical opuesto únicamente al cronograma de apertura del sector y un desconocimiento relativo de los alcances de la reforma, el Poder Ejecutivo contaba con las condiciones adecuadas para su tramitación; sin embargo, el estilo negociador, la escasez de debate previo y la desconfianza imperante frente a su contraparte, interfieren contra tal posibilidad.

### **7.1 Complejidad de la negociación: la pérdida de ventaja comparativa**

Al fusionarse los proyectos de ley, no solamente se unen tres textos, sino que se produce una condensación de elementos que complejizan el trámite del *combo ICE* que, consecuentemente, mutila la posibilidad de que la reforma de telecomunicaciones sea objeto de aprobación legislativa.

Ciertamente, el proyecto de telecomunicaciones como tema individual, goza de amplios consensos entre las partes involucradas para su reforma. Durante PCN y en la primera etapa legislativa, se manifiesta un acuerdo generalizado en torno a una apertura que permita la participación de operadores privados. El único punto de fricción es el cronograma de apertura; sin embargo, por sí solo, este tema no alberga tanta oposición como la comportada por el *combo ICE*, inclusive dentro de los mismos sectores sindicales.

No obstante, la formalización del trípode temático en el *combo ICE* tiene como efecto colateral la congregación de organizaciones e intereses diversos, mayoritariamente adversos al nuevo proyecto de ley, principalmente por los “anticuerpos” asociados con las iniciativas de modernización y generación eléctrica. Antes de este proceso de transformación, no existe conciencia integral, fuera del ámbito estrictamente técnico, de las dimensiones del sector de telecomunicaciones, ni de las de consecuencias de su modificación. De hecho, el impacto mismo de la reforma no es previsible para amplios conglomerados de la población, por su complejidad inherente y dificultad de traducir y comunicar consideraciones técnicas del sector.

Al plantearse una situación “suma cero” en torno a la aprobación de las telecomunicaciones en el marco del *combo ICE*, inevitablemente se lesiona su posibilidad de avanzar individualmente en la corriente parlamentaria y la “prerrogativa” que supone el desconocimiento sobre el sector se diluye ante el alcance comunal y nacional que puede significar la percepción de que se privatice una institución y se deterioren las cuencas hidrográficas (Entrevista realizada al diputado José Manuel Núñez González, 2004).<sup>18</sup>

## **7.2 Escasez de debate previo**

El estado del debate al momento de plantearse la reforma es escaso a pesar de los diversos intentos de modificación. Esta situación impide identificar a los actores vinculados y los ejes de debate intrínsecos a esta materia, y es en Concertación Nacional donde se reconocen abiertamente y se inicia la construcción social de este como un asunto público.

El desconocimiento de la escena política supone, para los impulsores de la reforma, la necesidad evaluar y realizar retroalimentaciones periódicas de lo actuado, de manera que se pueda formular y replantear estrategias de acción. Sin embargo, el Poder Ejecutivo es omiso y brinda una conducción errónea al no considerar con especial atención el entorno político.

Un ejemplo de ello, es el establecimiento de una frontera inexistente entre procesos de reforma, basada en la ausencia previa de conflictos en el sector de las telecomunicaciones. Este proceder hace que no se guarden las precauciones necesarias ante grupos que históricamente adversan las reformas estructurales por considerar que tienden a dismantelar el Estado. La consecuencia conocida es la incapacidad de prevenir y conducir acertadamente las movilizaciones populares que finalmente lesionan el proceso de reforma.

## **7.3 Gestión del Poder Ejecutivo**

El Poder Ejecutivo es el gran orquestador de la reforma y de la conducción y negociación política vista en los distintos escenarios. Por su posicionamiento e interés en la reforma, tiene profunda incidencia en el trámite y, consecuentemente, en su resultado final. A lo largo del trámite,

---

18 Diputado a la Asamblea Legislativa por el Partido Fuerza Democrática (1998-2002).

este propicia cortocircuitos que, a la postre, derivan en la no aprobación del proyecto por impericia política.

Durante Concertación Nacional, la alta concentración de poder en Casa Presidencial y el unilateralismo en la convocatoria, conformación de paneles de trabajo, distribución de participantes, construcción de acuerdos y traducción de estos en proyectos de ley, minan la confianza de los participantes en el Poder Ejecutivo, y cuestionan el espíritu democrático que acompaña discursivamente a este espacio de diálogo y el acuerdo que de ahí emerge, y da oportunidad para que otros actores desconozcan el acuerdo y lo tilden de amañado.

En el espacio legislativo, el proceso político que acompaña la construcción de la ley impide la plena participación de minorías parlamentarias y concentra la discusión en un diálogo entre el PLN, PUSC y Casa Presidencial. Este carácter discriminatorio, impide que posteriormente se establezcan bases para la interlocución y la búsqueda de una salida negociada al conflicto en las calles.

Adicionalmente, el Poder Ejecutivo concentra todo su esfuerzo en la ruta legislativa y desatiende el entorno sociopolítico, donde normativamente le corresponde generar las condiciones necesarias para que la decisión del Parlamento no encuentre oposiciones insalvables. Así, la acción de los gobiernos es la de acompañar las reformas con labores de explicación, persuasión y convencimiento que permitan la construcción de consensos mínimos que potabilicen la discusión.

## 8. Sinopsis de la reforma

En la tabla N.º 1 se resumen los principales aspectos que dan cuenta del trámite de la reforma del sector telecomunicaciones durante la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2000).

**Tabla N.º 1**  
**Sinopsis de la reforma al sector telecomunicaciones**  
**en el marco del *combo ICE***  
**(1998-2000)**

Aspecto	Detalle
<b>Propósito de la reforma</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actualizar la capacidad tecnológica del sector frente al retraso e incapacidad del Gobierno de invertir.</li> <li>- Obtención de recursos para mitigar la crisis fiscal del Estado</li> </ul>
<b>Principal acción de la reforma</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apertura del sector telecomunicaciones a operadores públicos y privados</li> </ul>
<b>Estado previo del debate</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escaso y presente principalmente en espacios técnicos.</li> <li>- Concertación Nacional es el espacio donde el tema alcanza categoría de asunto público e inicia su debate.</li> </ul>
<b>Característica del proceso político</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Negociación bimodal entre PUSC y PLN, basada en la necesidad de votos, pero transversada por desconfianza recíproca</li> <li>- Fusión de telecomunicaciones con otras iniciativas relativas al ICE. Creación del <i>combo ICE</i></li> <li>- Flexibilización de normas y procedimientos legislativos</li> <li>- Oposición de sectores sociopolíticos al proceso.</li> </ul>
<b>Principales ejes de debate</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulación del sector</li> <li>- Cronograma de apertura</li> <li>- Organización del sector</li> <li>- Principios de universalidad y solidaridad.</li> </ul>
<b>Resultado del proceso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobación del <i>combo ICE</i> en primer debate por 45 diputados</li> <li>- Movilizaciones sociopolíticas opuestas al <i>combo ICE</i>.</li> <li>- Declaratoria de inconstitucionalidad del proyecto.</li> <li>- Archivo legislativo de la reforma en el marco del <i>combo ICE</i></li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

## 9. Nuevos escenarios y reflexiones finales

Lleva razón quien asegura que los procesos políticos contemporáneos son resultantes históricas y necesariamente hay que volcarse sobre sus antecedentes para comprender dinámicas, formular propuestas novedosas y, quizá lo más importante, aprender de las lecciones desprendidas de episodios anteriores. El intento de reforma a las telecomunicaciones en marco del *combo ICE* arroja un conjunto de enseñanzas sobre los ejes de debate y los actores participantes en la discusión; sin embargo, el principal punto de atención es que, como hecho político, tiene consecuencias que constituyen un rompecabezas en la forma de hacer política que atañe directamente a los decisores de políticas públicas y actores sociopolíticos.

Luego de dieciséis meses de consultas nacionales y negociaciones internacionales, en mayo del 2004 se firma el Tratado de Libre Comercio entre los países centroamericanos y los Estados Unidos de América. Este tratado, sujeto a sanción parlamentaria, a parte de formalizar y fomentar el intercambio comercial con la nación del norte, incorpora áreas estratégicas para el desarrollo y el bienestar de los ciudadanos de la región, donde los procesos de reforma estructural, iniciados en la década de los ochenta, aún no han encontrado término.

En el marco de este acuerdo, la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006) compromete la apertura parcial del sector de las telecomunicaciones, aun cuando había asegurado que durante su gobierno esta área no sería objeto de transformación.<sup>19</sup> Este viraje obedece a la presión ejercida por el empresariado nacional y al ultimátum emitido por el representante comercial de los Estados Unidos, Robert Zoellick, de que Costa Rica al menos debía “hablar sobre el tema”, para no quedar excluida de las negociaciones (Alonso, 2005: 153).

En términos generales, las obligaciones que impone el TLC para el caso costarricense contemplan medidas orientadas hacia la modernización del ICE,<sup>20</sup> la readecuación del marco regulatorio, la apertura gradual del sector y el fomento de la universalidad y solidaridad como valores del mo-

---

19 Esta postura es sostenida por el propio presidente Pacheco durante toda la campaña electoral y parte del inicio de su gobierno, en atención a la sensibilidad que representa el sector de telecomunicaciones, resultante del episodio *combo ICE*. No obstante, el tema es incorporado al TLC en la octava ronda de negociaciones.

20 Las obligaciones específicas para Costa Rica se establecen en el Anexo 13 del Tratado. Un amplio análisis puede ser encontrado en Comisión de los Notables (2006) y Fumero (2005).

delo de gestión, lo que demuestra que esta reforma se inscribe dentro de las propuestas de transformación conocidas en los últimos diez años.<sup>21</sup>

Más allá del contenido del acuerdo, ciertamente este genera fuerte oposición entre nuevas fuerzas parlamentarias y actores sociopolíticos a escala nacional. Claramente se plantea una nueva fusión de la reforma de telecomunicaciones con un conjunto variopinto de temas que, de igual forma, revisten sensibilidad, haciendo caso omiso a las lecciones derivadas que la historia reciente arroja en materia de reformas estructurales y adecuada conducción política.

Por otra parte, dada la negociación librada (a cargo de negociadores comerciales nombrados por el Poder Ejecutivo) y el tipo de instrumento legal en el que se consagran las transformaciones, no existe margen para que sectores interesados incidan directa y transparentemente en la elaboración de la política pública, y tampoco permite modificaciones a lo ya acordado. Lo que se plantea es un escenario legislativo binario de aprobación o rechazo al tratado.

Hasta el momento, las tesis de tipo comercial han primado para justificar su suscripción; sin embargo, el debate público también debe incorporar consideraciones sobre la agenda democrática y de convivencia que, con absoluta nitidez, se plantea en relación con el trámite de reformas estructurales.<sup>22</sup> La experiencia del *combo ICE* bien puede alertar sobre la necesidad de apertura de espacios reales de incidencia y, de respeto a los procedimientos y procesos políticos que acompañan esta nueva gestión. Para todos los efectos, el TLC aparece como un “megacombo” que recruce ante la sumatoria de reformas en áreas hipersensibles, el paso avasallante en su tramitación y el malestar por ser un “caballo de Troya” que da término a las reformas inconclusas de modelo de Estado, aun cuando su debate no ha finalizado y existe evidencia que demuestran el éxito del modelo solidario costarricense en la prestación de servicios y provisión de bienestar a amplios sectores de la población.

---

21 La comparación detallada de los principales ejes de debate de la reforma permite sostener tal afirmación. Sobre el particular, véanse los trabajos de Arias y Jiménez (2005) y Alonso (2005).

22 Ciertamente existe la necesidad de reforma dirigida a fortalecer la gestión del ICE como operador estatal del servicio en un contexto de apertura, mediante la eliminación de límites presupuestarios y amarras en materia de contrataciones, que permita el establecimiento de alianzas estratégicas con empresas públicas y privadas, en el marco de un plan de actualización tecnológica. Para profundizar sobre esta propuesta, véase Murillo Castro (2006).

En Centroamérica los capítulos de aperturas y privatizaciones en este sector no necesariamente han satisfecho sus objetivos. Ciertamente, a estas transformaciones les subyace el propósito de aliviar la situación fiscal de los países mediante el binomio venta/apertura, dejando de lado la visión social y el carácter de bien público intrínseco a esta actividad, abandonado a las manos empresariales cuyo objetivo primario es la maximización de ganancias y la disminución de costos (Rivera, 2006: 18). En todos los casos, señala Vargas Rivera (2006)<sup>23</sup> siguiendo conclusiones de la CEPAL, *“el monopolio privado surgido de la privatización (de las telecomunicaciones en Centroamérica) presenta capacidad mucho mayor que la prevista para perpetuarse. Las limitaciones de regulación se acentúan en países pequeños, a causa del desarrollo precario del Estado de derecho y de los mecanismos competitivos del mercado”*.

Contrario al resto de países de la subregión, la prestación de servicios en Costa Rica arroja resultados positivos, tanto en los indicadores específicos de la actividad, como en el aporte al modelo de desarrollo costarricense de solidaridad y universalidad en la prestación de los servicios. Siguiendo a Rivera (2006: 6), algunos elementos que permiten sostener tal aseveración son los siguientes: a) La gestión del ICE guarda estrecha sintonía con el modelo de desarrollo que le ha valido al país perfilarse como el de mayor desarrollo de Centroamérica, con indicadores sociales y económicos propios de países de primer mundo, b) El esquema de solidaridad y universalidad empleado por el ICE ha permitido que el país cuente con un lugar privilegiado entre naciones del primer mundo en lo que respecta a nivel de precios, densidad, penetración y completación de llamadas, y c) El desempeño del ICE le ha permitido al país alcanzar niveles de competitividad que le hacen insertarse favorablemente en cadenas productivas internacionales y que ha propiciado la atracción de inversión extranjera directa, especialmente en el ámbito tecnológico y de servicios.

---

23 Vargas Pagán, C. (1998-2002): Diputado a la Asamblea Legislativa por el Partido Unidad Social Cristiana y Presidente del Directorio de la Asamblea Legislativa (1999-2000), Bufete Calderón y Asociados SA. (2004).

## 9.1 Lecciones, ¿aprendidas?

Una observación detenida a estos procesos de reforma permite ver que Costa Rica se encuentra en un proceso de cambio político, acompañado de transformaciones estructurales que son resultantes históricas de procesos iniciados décadas atrás. Si bien aún persisten disposiciones verticales en la gestión de la política pública, tanto por el gobierno como por sectores sociopolíticos, lo cierto es que el desarrollo democrático de la ciudadanía concibe la toma de decisiones como un proceso amplio, plural y transparente que genera expectativas en relación con la participación de actores no tradicionales y la certeza en la reglas del juego democrático.

A la luz de esta situación, una visión minimalista de la democracia es improcedente. En el contexto actual, la democracia algorítmica, esa que se limita a sumar y restar votos, atenta contra la estabilidad social y la concreción del proyecto político, dado que esta, al igual que la legitimidad, requiere construirse todos los días,<sup>24</sup> principalmente en contextos de creciente polarización ayunos de espacios de interlocución, que puedan dar una salida no violenta al conflicto que concita la reforma de telecomunicaciones en el contexto del TLC.

Sobre esta misma línea, la experiencia de los procesos formales de diálogo social también tienen resultados exitosos y conviene considerarlos para este tipo de decisiones. Del mismo proceso de Concertación Nacional, emergen acuerdos sobre cesantía y pensiones, cuyo tránsito representa la antítesis al de telecomunicaciones, dada la actitud previsoras de los impulsores de política, el respeto por las contrapartes, el acompañamiento dado a todo el proceso y la confianza que caracteriza su trámite y que finalmente deriva en la promulgación de la Ley de Protección de al Trabajador.<sup>25</sup>

De lo que se trata es de aumentar el umbral de incertidumbre de la clase política nacional en la conducción de los hilos de la política y de observar un desempeño más inteligente y orientado a la factibilidad integral de los resultados por parte de los actores políticos —específicamente el Poder Ejecutivo, quien tiene una responsabilidad absoluta en la generación de condiciones adecuadas en el entorno para la tramitación de reformas—

---

24 Debe recordarse que el Combo ICE es votado favorablemente por más de dos tercios del plenario legislativo (45 diputados). La Asamblea Legislativa ha decidido que el TLC se votará bajo la modalidad de mayoría simple (29 votos).

25 La comparación de ambos procesos es estudiada en la Tesis de Graduación que alimenta este artículo.

como reconocimiento de la nueva disposición social y compromiso democrático en la construcción plural de las decisiones, especialmente aquellas que afecten áreas concebidas como bienes públicos dentro de la sociedad.

## Bibliografía

Alonso, E (2005): *Aportes para el análisis del Tratado de Libre Comercio Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos*, (San José, Programa Estado de la Nación).

Arias, A. y Jiménez, L. (2005): “El proceso de toma de decisiones de la reforma al Sistema Nacional de Pensiones y al mercado de telecomunicaciones en el contexto del proceso de Concertación Nacional”, *Tesis* para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas, (San José, Universidad de Costa Rica).

Comisión de los Notables (2005): Informe *Final de Carácter General No Vinculante al presidente de la República sobre el tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América*, (San José, EUNED).

Sala Constitucional (2000): Resolución No. 00-03220, (San José, Corte Suprema de Justicia).

Durán Valverde, F. y Rodríguez Herrera, A. (1998): *Reforma de Pensiones: Los desafíos de la vejez*, (San José, Ministerio de la Presidencia de Costa Rica).

Fumero Paniagua, G. (2005): *TLC con Estados Unidos: Desafío al modelo solidario de Costa Rica: el caso del ICE*, (San José, EUNED).

La Nación (1998): Seguros entraba Foro. p. 4A., Septiembre 24.

(1998, Noviembre 28): Propuesta para desatar al ICE, (<http://www.nacion.com/ARCHIVO/>).

(1999, Julio 17): PLN avala proyectos del ICE. p.8A

(1999, Diciembre 21): Avanza transformación del ICE, (<http://www.nacion.com/ARCHIVO/>).

(2000, Abril 05): “Combo” a comisión mixta, (<http://www.nacion.com/ARCHIVO/>).

*La República* (1999, Julio 09): Afinan acuerdo sobre ICE. p.5A

Murillo Castro, (2006): ***Propuesta de marco conceptual y jurídico para el fortalecimiento del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la regulación de las telecomunicaciones en Costa Rica. Rectoría de la Universidad de Costa Rica***, (San José, Universidad de Costa Rica).

Proyecto Estado de la Nación (2001): *Informe de la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica, Vol. 2*, (San José, Proyecto Estado de la Nación).

Rivera, E. (2006): ***Modelos de Privatización y Desarrollo de la Competencia en las Telecomunicaciones de Centroamérica y México***, (México, CEPAL/ IDRC/CRDI).  
Rodríguez Echeverría, M. (2003): ***La Solución Costarricense***, (San José, EUNED).

Semanario *Universidad* (2000): ¿Más orden o más privilegios? p. 4, Marzo.

Vargas Araya, A. (2006) Tres reportes sobre telecomunicaciones, <http://www.tribunademocratica.com>