

# **EL FUTURO DEL ICE: VENTA O RENOVACIÓN<sup>1</sup>**

**Luis Alberto Chaves G.\***

Escribir sobre el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) es escribir sobre 46 años de desarrollo; evoca un sentimiento de satisfacción por ver erigidas las obras que los costarricenses son capaces de realizar, tanto en el plano material como en el institucional; edifica el más puro sentimiento de propiedad nacional.

Ninguna institución pública es propiedad de un representante político específico, éste tiene la delegación del pueblo de administrarla con principios de eficiencia y eficacia, al servicio de la comunidad nacional, es el responsable histórico de su permanencia y continuidad en el tiempo, de sus ajustes a las necesidades del entorno y de su satisfacción de las necesidades que la sociedad moderna demanda.

En esta exposición sobre el futuro del ICE, nos referiremos a aspectos como políticas públicas, neoliberalismo y globalización como estrategia de desarrollo, privatización y la visión alternativa de los trabajadores: la renovación institucional.

## **POLÍTICAS PUBLICAS**

Las políticas públicas son los lineamientos generales que conducirán el accionar del sector público para un período definido. Estas políticas están relacionadas con las directrices generales que la administración pública tratará de instrumentar, de acuerdo con un programa político, para conducir cada actividad económica, social y política del país, hacia un derrotero de desarrollo que debe responder a un programa de gobierno previamente definido.

En la concepción democrática, de ninguna manera el Gobierno debe perder de vista que es el pueblo quien ejerce la soberanía, es decir la autoridad suprema. Esto significa que el modelo de desarrollo económico, social y político, así como las políticas públicas que los poderes del Estado decidan implementar deben estar en función del sentir popular y las necesidades de las mayorías.

---

<sup>1</sup> Exposición en la mesa redonda titulada "El Futuro del ICE", realizada en el marco del programa de Capacitación para la Participación Democrática, mediante el convenio UNED-ANTTEC., en el Paraninfo Daniel Oduber de la UNED, 20 de abril de 1995.

\* Presidente del Sindicato de Profesionales en Ciencias Económicas del ICE (SIPROCEICE).

En concreto, el modelo de Estado y sociedad que se impulse debe responder a las promesas de campaña política y no a la improvisación y a las presiones internas y externas de un grupo hegemónico o de interés particular.

## POLÍTICA NEOLIBERAL: UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Desde 1982 el país ha sido administrado por un grupo de economistas neoliberales, que han adoptado esta corriente de pensamiento económico como una alternativa de desarrollo. Como pensamiento económico no necesariamente es bueno o malo; lo perverso está en el ofrecimiento de una alternativa de solución a los problemas nacionales, mientras que los resultados son otros.

Los índices de pobreza siguen aumentando, los problemas macroeconómicos se vuelven crónicos y las medidas de ajuste cada vez son más severas. Las aparentemente "todopoderosas" fuerzas del mercado no son capaces de solucionar las desgracias humanas de la pobreza y la miseria.

Los resultados de estas políticas han sido que en algunas ocasiones los indicadores macroeconómicos han mejorado, pero también se han incrementado los índices de pobreza, de descomposición social, de crecimiento productivo.

Para el caso específico de Costa Rica el índice de desarrollo humano disminuyó de un 0.916 a un 0.842 en el período 90-92<sup>2</sup> y si bien este decrecimiento no es tan acelerado, sí lo es el incremento de la pobreza.

De acuerdo con la Encuesta de Hogares elaborada por la Dirección General de Estadística y Censos<sup>3</sup>, la cantidad de hogares pobres en 1987 se calculó en 80.832, mientras que para 1992 se estimó en 120.842, es decir, que en términos absolutos, en 5 años surgieron 40.010 nuevos hogares pobres, o sea un 49.5%.

Obsérvese en el cuadro No 1, que el porcentaje de hogares pobres pasó en 1991 de 24.4% a 22.2% en 1992, es decir, mostró una disminución de un 2.2%, a pesar de que la tasa de crecimiento de la economía durante ese año ascendió a un 7-3% y que el índice de salarios reales varió en 7.7%<sup>4</sup>, lo que significa que la mayor proporción del be-

---

<sup>2</sup> Cfr. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano. BTRF- The World Bank Atlas, U.S.A. 1991

<sup>3</sup> "Programa de Ajuste Estructural; Análisis de resultados socioeconómicos". En: Costa Rica: Balance del Ajuste Estructural 1985-1991. MIDEPIAN, San José, C.R., enero de 1993. C.IV-V, p.64-77 y 93-132

<sup>4</sup> Ibidem. P. 487

neficio de este crecimiento se quedó en pocas manos y no trascendió hacia los grupos más desposeídos.

### Cuadro No. 1

Costa Rica: resumen de indicadores de pobreza  
1987-1992  
(Metodología de la CEPAL)<sup>5</sup>

SECTOR	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Extrema Pobreza	8.0	11.7	11.1	10.7	13.8	11.2
No satisfacen Nec. Bas.	10.0	9.9	10.8	9.8	10.6	10.9
<b>Total Pobres</b>	<b>18.0</b>	<b>21.6</b>	<b>21.9</b>	<b>20.5</b>	<b>24.4</b>	<b>22.1</b>
No Pobres	82.0	78.4	78.1	79.5	75.6	77.9
Crecimiento de pobreza	20.0	1.3	-6.3	19.0	-9.4	

Fuente: MIDEPLAN. Enero, 1993

Como se puede apreciar, estas políticas de ajuste y preparación para la competitividad internacional del país han tenido un costo social importante, pero la inserción en la economía internacional y el cambio de modelo de desarrollo basado en un modelo neoexportador liberal, no solo tendrá ese costo, ni solo será el sector social el que pagará su cuota. Industria, agricultura, servicios y sector público, entre otros, también tendrán que pagar su contribución. Concesiones comerciales ante las grandes potencias en áreas como seguros, banca, energía y telecomunicaciones, son el ápice de la palabra globalización.

### LA GLOBALIZACION DENTRO DEL ENFOQUE NEOLIBERAL

Globalización deriva hacia conceptos intrínsecos que le son inherentes: tecnología, desgravación arancelaria y apertura, Liberalización y competitividad, privatización y desnacionalización.

El efecto inmediato de esta apertura comercial se ve en los resultados de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos. Durante 1992 los únicos países de América Latina que mostraron un saldo positivo entre importaciones y exportaciones fueron<sup>6</sup> Bolivia y Brasil con US \$925 millones y US \$6.266 millones respectivamente; en 1993 ningún país de

<sup>5</sup> Fuente: Ibidem. P. 475

<sup>6</sup> Cfr. Comisión Económica Para América Latina. -Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1994. En revista; Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior de México. Vol. 45, México P.E., México. 2 de febrero de 1995.

esta parte del continente mostró un saldo positivo y en 1994 sólo Venezuela con US \$4.090 millones. Si bien es cierto que en términos generales el balance global es positivo, esto obedece a saldos de cuenta de capital favorables, pero la estructura de esta cuenta no es sostenible en el largo plazo, ya que está constituida por capital de corto plazo, transferencias unilaterales oficiales y errores y omisiones. Los datos que brinda la CEPAL para Centroamérica y el Caribe son los siguientes:

#### Cuadro No. 2

Saldos de cuenta corriente, cuenta de capital y saldo final de la balanza de pagos para Centroamérica y el Caribe, durante 1992-1994  
(Millones de dólares americanos)

PAIS	Cta. Cte.			Cta. Cap.			Balance		
	1992	1993	1994	1992	1993	1994	1992	1993	1994
COSTA RICA	-447	-537	-515	587	518	295	140	-19	-220
EL SALVADOR	-423	-320	-315	482	465	450	-	59	145
GUATEMALA	-757	-766	-510	73H	879	510	-	19	113
HAITI	-125	-75	-115	76	35	85	-	49	-40
HONDURAS	-379	-478	-375	371	335	350	-8	-143	-25
NICARAGUA	-1095	-852	-855	1096	771	900	1	-81	45
PANAMA	-282	-192	-230	398	250	300	116	58	70
R. DOMINICANA	-478	-211	-70	504	522	-80	26	311	-150

Fuente: CEPAL. Publicaciones en revista Comercio Exterior Vol. 45, BANCOMEXT. Febrero 1995.

Las transformaciones del mundo y del nuevo orden económico y político mundial son una realidad histórica; resulta obvio que el Estado y la sociedad costarricense se verán transformados.

El éxito del país en este proceso de globalización-uniformización de los mercados, está en función de; qué tanto evitaremos ceder y qué tanto podremos penetrar en los nuevos mercados meta. Depende del nivel en que el país llegue a desarrollar la capacidad de negociación comercial y por ende, de grupos negociadores experimentados. De lo contrario podríamos ceder excesivamente y entregar a capital privado extranjero los activos nacionales, como el precio establecido para tener acceso a esos mercados destinos emergentes.

#### GLOBALIZACION Y PRIVATIZACIÓN

Con el objeto de seguir esa corriente mundial de globalización económica, el país se verá obligado a buscar condiciones para que el mercado local sea lo más parecido a los mercados mundiales.

Mientras que los países industrializados invirtieron décadas preparando sus economías para una apertura, e incluso todavía discuten sobre las cláusulas de salvaguardia y el establecimiento de cuotas de importación, países pequeños y pobres como el nuestro corremos en desbandada hacia la apertura comercial y la globalización económica. ¡Paradoja del desarrollo, nos brincamos muchos años de desarrollo económico y social, pero vamos hacia adelante!.

Por otro lado, en este proceso de acelerada globalización, pueden surgir alianzas ("joint venture") entre los sectores privados nacionales y extranjeros, con intereses coincidentes, para romper ciertos monopolios, sobre todo aquellos que resultan muy rentables para la actividad privada.

Es obvio que romper el monopolio propiciando la competencia de empresas privadas con las instituciones públicas es una falacia, ya que, salvo que se establezca una legislación especial, no podrán competir en igualdad de condiciones, pues las instituciones públicas, por su naturaleza, están atadas por el Principio de Legalidad, el cual limita las actividades de la Administración Pública a las que le faculte la ley, mientras que la empresa privada se rige por el principio de la voluntad, es decir, que puede hacer todo aquello que sea lícito.

Por otro lado, si el país quiere ingresar a los mercados internacionales, debe eliminar las distorsiones que en la economía encarecen los costos de producción, y muchas de éstas son provocadas por la estructura de costos, tanto del sector público como de muchas empresas privadas nacionales.

Lo anterior indica que para entrar en el proceso de globalización es necesaria una reforma revitalizadora e integral del sector público, sin que ésta sea un argumento para dismantelar el Estado a un alto costo social, ni un subterfugio para entregar en manos de las grandes corporaciones transnacionales los recursos y bienes propios de la nación. Asimismo, se requiere un esfuerzo del sector privado por modernizar sus procesos productivos, sin menoscabar los derechos de los trabajadores, sus salarios y sus condiciones laborales.

ICE Y DÉFICIT FISCAL

En el contexto anterior, veamos el tema específico del ICE. Esta es una institución pública estratégica por excelencia, cuya calidad del servicio la ha colocado entre las mejores del sector público costarricense; su aporte a la economía nacional y al desarrollo del país es invaluable, sus excedentes han venido a ser un alivio para el sofocante déficit del sector público consolidado y su participación en el PIB es de un 5%.

Estas características la hacen muy atractiva para ciertos sectores nacionales y extranjeros que desean usufructuar y participar de los excedentes que la Institución general. Los estados de resultados muestran, en 1992, excedentes brutos de operación por C20.136 millones; en 1993 por C23.348 millones y en 1994 por C25.042 millones; cifras nada despreciables, que la hacen más agradable para algunos grupos económicos con fines particulares.

Es por ello que ciertos sectores, desesperados ante la resolución No 5386-93 de la Sala Constitucional, del 26 de octubre de 1993, que indica que las telecomunicaciones no pueden salir definitivamente de manos del Estado, han ingeniado -sin duda con gran creatividad- una campaña de desprestigio y desinformación sobre la realidad del ICE, con el objeto de generar una mala imagen y manipular la opinión pública, para justificar de esa forma la privatización, no del ICE en su totalidad, sino de aquellas áreas significativamente rentables, desmantelando así la institución.

Durante el período 1990-1993 el ICE generó superávits, según la metodología del FMI<sup>7</sup>, por un total acumulado de 23.349 millones de colones, los cuales sirvieron para aliviar el agobiante déficit fiscal del Gobierno Central. Sí bien es cierto que en 1994, de acuerdo con el formato FMI, el ICE mostró un déficit del orden de 13.384 millones de colones, también es cierto que la Institución financió 9.656 millones de colones con desembolsos de los bancos de desarrollo y con el saldo de su caja inicial de 19.174 millones de colones cubrió la diferencia de 3.728 millones de colones. Además, el aparente déficit económico es el resultado de la metodología empleada, pero no significa una pérdida financiera-contable; el saldo negativo, que no considera los desembolsos, fue producto de la cuantiosa inversión real efectuada, el año pasado, por el orden de 36.404 millones de colones, con el objeto de recuperar el rezago de años anteriores en inversión, consecuencia de las restricciones impuestas por la Autoridad Presupuestaria.

Obviamente, este incremento en la inversión del año 1994 se traducirá en mayores posibilidades de crecimiento de la capacidad ofertable y de la satisfacción de la demanda. Sin embargo, para este año, la Autoridad Presupuestaria nuevamente impone

---

<sup>7</sup> Esta metodología difiere de los procedimientos contables de cálculo de estados de resultados, que es la que utiliza el ICE

restricciones a la inversión, que necesariamente afectarán el servicio; otra vez, el ICE paga los "platos rotos". La pregunta es: ¿será acaso que el Banco Mundial exige la apertura del monopolio, irrespetando nuestra carta constitucional y el fallo de los magistrados de la Sala IV, porque esta Autoridad fue creada por su iniciativa en 1982 y por la existencia de la condicionalidad cruzada?

En 1995, el ICE presentó un presupuesto de inversión de 92.724 millones de colones y la Autoridad Presupuestaria solo autorizó ejecutar 43.845 millones de colones, exigiendo un superávit de 5.600 millones de colones y posteriormente solicitó 4.000 millones de colones más. La interrogante que surge es: ¿se justifica un sacrificio de esa cuantía en la inversión, para lograr un superávit determinado, cuando la inversión es el motor de cualquier empresa?, ¿Quién gana? ¿Quién pierde?. Es obvio que el mayor perdedor es el pueblo costarricense, incluyendo los sectores productivos que requieren de una infraestructura institucional acorde con las necesidades del entorno. ¿Es que se buscan socializar las pérdidas y privatizar las ganancias?

Por otro lado, el Poder Ejecutivo presenta ante la Asamblea Legislativa un proyecto de modificación a la Ley No.200, que regula la generación privada en el país, donde incrementa la participación de los cogeneradores del Sistema Eléctrico Nacional (SEN) del 15% a un 30%. Un porcentaje de esta cuantía fácilmente desestabiliza el sistema y al incrementarse la participación del capital extranjero a un 65% del capital accionario de estas empresas, se corre el peligro de que una sola empresa o un pequeño grupo de firmas generadoras privadas presionen las tarifas del servicio e influyan significativamente sobre el mercado eléctrico.

Lo irónico del caso es que estos cogeneradores tienen el mercado completamente protegido, ya que el ICE tiene la obligación legal de comprar la totalidad de la producción de cada generador, que no podrá exceder, por ahora, de 20 MWH en forma individual.

Aquí nuevamente se vuelve a olvidar la teoría económica de la libre competencia, como requisito de la apertura de mercados. ¿Por qué será?

## VISIÓN DE FUTURO DEL ICE

*Visión de la administración superior*

La administración superior del ICE ha definido la visión de futuro de la institución como:<sup>8</sup>

"El Grupo ICE continuará siendo una organización corporativa, estatal, autónoma, líder en su género, orientada al cliente, enfatizando constantemente en la innovación, la excelencia operacional, el respeto por el ambiente y la motivación del personal para alcanzar y sostener la calidad superior en todo lo que realicemos."

Los catorce principios que guiarán el accionar institucional son; integridad, compromiso, entrega, creatividad, seguridad, responsabilidad, trabajo en equipo, sinceridad, credibilidad, imparcialidad, lealtad, opción por el ambiente, participación y apoyo.

Dentro de las acciones estratégicas a corto plazo, se definen aquellas que están bajo control exclusivo del ICE:

1. Continuar con el Programa de desarrollo institucional, orientado fundamentalmente a la Gestión de la calidad total.
2. Establecimiento de los objetivos institucionales y de los parámetros de evaluación de la gestión.

La visión de futuro se basa en el concepto de supervivencia, ante los cambios del entorno. Enfoque que los trabajadores consideramos se queda cortó.

#### *Visión de los trabajadores: La renovación institucional*

Si bien la visión de la Administración superior es relativamente satisfactoria, se queda en la necesidad de supervivencia, mientras que los trabajadores del ICE queremos la adaptabilidad y la permanencia; nos vamos más allá, al plantear la necesidad de ejecutar una estrategia de cambio basada en la Renovación empresarial.

Consideramos que cualquier empresa, ya sea pública o privada, que pueda adaptar su cultura al cambio, de manera rápida y con éxito, obtendrá una poderosa ventaja competitiva.

---

<sup>8</sup> Respuesta del Ing. Mario Hidalgo P. Gerente General del ICE al Lic. Luis A.Chaves G., residente de SIPROCEJCE, ante consulta realizada el 27 de febrero de 1995, sobre el modelo de desarrollo que seguirá el ICE para los próximos años. Nota de Gerencia GG.- 436-0682, Archivo Central No 07502, 30 de marzo de 1995).

Esta adaptación ha sido interpretada por algunos como la necesidad de que la empresa pública, por ser "ineficiente", tiene que ser privatizada, porque dogmáticamente se acepta que la empresa privada es eficiente y la pública no lo es. Sin embargo, la realidad nos muestra que eso no es tan cierto y que la eficiencia y la eficacia están en función del estilo de gestión empresarial que se implemente en una organización.

La propuesta sindical se centra en que ante la alternativa de la venta, privatización, o desmantelamiento de las empresas públicas, existe la opción de asumir el reto histórico de transformar esas instituciones hacia estadios de desarrollo más eficientes, mediante un compromiso político (quizás el contrato plan) y una decisión clara y diáfana sobre la necesidad de renovar aquellas empresas estratégicas para el desarrollo nacional, como lo es el ICE.

La renovación institucional es la revitalización organizativa<sup>9</sup>, lo cual implica reconocer que la competitividad está en función de la preparación y la eficacia de los empleados, de la racionalización de los costos y del uso de los activos.

La revitalización requiere intensificar la capacitación de los directivos, trabajadores y de la organización en su conjunto, cambiar mentalidades para hacer frente a las demandas del entorno. Implica una participación de los empleados de todos los niveles en la toma de decisiones, incentivar la formación de grupos de trabajo entre funciones y unidades de la empresa, la institucional y la dirección superior.

Lo anterior quiere decir que se tiene que compartir la información referente al rendimiento y al entorno competitivo y que ésta se difunda por toda la empresa. Se busca una organización más horizontal, menos jerárquica y más flexible. Faculta a los empleados a tomar iniciativas en asuntos de reducción de costos, mejora de la calidad del servicio y la satisfacción de las necesidades de los clientes.

En reiteradas oportunidades y en diferentes empresas en todo el mundo, se ha demostrado que un programa de cambio aislado no ha sido suficientemente efectivo. Más bien, estos programas no solo han fracasado, sino que también han producido escepticismo, lo que provoca que en el futuro los esfuerzos sean más difíciles.

De ahí que se considera que un programa de cambio revitalizador de la empresa debe identificar claramente la cultura original que hizo exitoso el negocio, para resaltar esos valores, dar a conocer e identificar a todos los niveles con la visión y definir una estrategia bajo los siguientes elementos; coordinación, compromiso y competencia.

---

<sup>9</sup> Para más información sobre la revitalización empresarial, consúltese a: Beer, Michael y otros. *La Renovación de las Empresas*. Harvard Business School Press. Editorial McGraw-Hill. Madrid, España. 1992

*Coordinación:* El trabajo en equipo es especialmente importante para toda la organización que quiera actuar sobre el costo, la calidad y las oportunidades de mejorar el servicio.

*Compromiso:* El esfuerzo, la lealtad, la iniciativa y la cooperación necesaria para conseguir que se produzcan acciones coordinadas requieren de altos niveles de motivación e incentivos entre todos los trabajadores.

*Competencia:* Para que el personal identifique y resuelva problemas trabajando en equipo se requiere el conocimiento de la organización, capacidades de análisis y relación interpersonal.

El papel de los líderes sindicales en este proceso es muy importante. Deberán trabajar con la dirección en la planificación y puesta en práctica de la revitalización, ayudar a las bases a comprender los beneficios que se derivan de la revitalización, tanto para ellos como para la empresa.

Cuando se toma en cuenta a los líderes sindicales, con una óptica honesta y participativa, se puede generar confianza entre el grupo de trabajadores, ya que en el proceso de cambio el sindicato podrá vigilar porque se efectúe el control de las actuaciones de la dirección y asegurarse, de esa forma, que se tome en consideración el bienestar de los empleados y la continuidad de la empresa.

Esta perspectiva significa un reto tanto para la administración superior, como para los sindicatos, ya que los líderes sindicales tendrán que remodelar su papel, convertirse en un activo de la revitalización y establecer un equilibrio entre este rol y su papel tradicional de representar a los trabajadores en la mesa de negociaciones y en los mítines reivindicativos.

Por su parte, los directores corporativos deberán reconocer las limitaciones de los cambios programáticos e identificar las oportunidades inherentes a un proceso de revitalización corporativa. Es decir, apoyarlo y dar las facilidades que sean necesarias para su impulso, deberá propiciarse el estímulo entre los mandos medios y bajos, para que haya un compromiso claro en todos los niveles y definir claramente qué ICE se quiere y qué segmento de mercado tendrán sus subsidiarias y por último, divulgarlo en todos los niveles de la organización.

Esto significa que el ICE deberá entrar en la revisión de procedimientos, solución de problemas por más trivial que parezcan, eficiencia en el uso de los recursos y los activos de la institución y deberá permitirse el traslado de personal entre dependencias,

de manera que haya una reacomodo de trabajadores a lo largo de toda la estructura organizacional.

La revitalización busca la renovación de la empresa, eso se traduce en un cambio de mentalidad corporativa y en la participación de todos los trabajadores en el proceso de cambio, por lo que requiere un compromiso de todos por lograr un ICE más eficiente.

Deberán romperse mitos, feudos e intereses particulares y, sobre todo, deberán cambiar las jefaturas que entorpezcan el proceso y que no se comprometen con él.

Las reestructuraciones que se realicen deben obedecer a ese estudio de necesidades de cambio para ser más eficientes y eficaces. No pueden responder a intereses particulares o departamentales, sino a un interés global por agilizar los trámites y procedimientos sin que se pierda el control.

## CONCLUSIÓN

La política neoliberal es una opción en la búsqueda del desarrollo, no una obligación, por lo que el país perfectamente puede cambiar de rumbo si así lo exigen las mayorías.

Las alianzas estratégicas entre empresas públicas y privadas requieren de una legislación especial para ello, y debe tenerse particular cuidado en no ceder excesivamente, de manera que peligren el control y los activos de la nación.

La alternativa ante los retos de la globalización económica y las amenazas de un entorno competitivo, se centra en la necesidad de que las instituciones públicas, como el ICE, puedan responder dentro de un concepto moderno de gestión empresarial y democrático en la toma de decisiones, bajo la óptica de competir contra sí mismo, porque entregar a manos privadas la institución es rendirse antes de empezar la lucha. De ahí que surge la renovación empresarial como una opción viable ante la amenaza de la privatización.

No olvidemos que en un mundo moderno y globalizado, el éxito de los gobernantes de una nación se mide por la capacidad de formular las alternativas de cambio necesarias, para ofrecer una respuesta certera y diligente de adaptación al entorno mundial, con el menor costo social y sin sacrificar el patrimonio nacional.

