

Después del Combo, ¿qué?

Eva Carazo Vargas

Resumen: A un año de las protestas nacionales en contra del "Combo ICE", vale la pena hacer un recorrido por los acontecimientos que sucedieron a su retiro de la corriente legislativa, especialmente lo que fue el trabajo de la Representación Social en la Comisión Especial Mixta del ICE, así como el posterior surgimiento de la Coordinación Nacional de Enlace y Seguimiento (CONAES). Esta es probablemente una experiencia única en el mundo, en la cual los sectores populares lograron contener el proyecto privatizador neoliberal y además ganaron una posibilidad de interlocución directa con la clase gobernante, la cual representa en sí misma una interesante experiencia de participación social.

ALGUNOS ANTECEDENTES

El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) fue creado en 1949, como una forma de solucionar la escasez de energía eléctrica y mantener su producción en el dominio del sector público, al igual que el control de los recursos hidroeléctricos. En 1963 se le encomendó también el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones. Durante sus años de existencia, el ICE ha jugado un importante papel como motor de desarrollo al democratizar el acceso de la ciudadanía a los servicios de electricidad y telecomunicaciones. Además, al funcionar bajo un modelo básicamente monopólico, la institución ha podido subsidiar las áreas menos rentables con las más rentables, manteniendo una alta eficiencia, además de un modelo tarifario que se encuentra entre los más favorables en América Latina.

Las amenazas de apertura de los mercados de energía y telecomunicaciones en Costa Rica no son nuevas, están presentes por lo menos desde los años ochentas. Un importante intento en ese sentido fue la participación de la empresa transnacional Millicom en el mercado de telefonía celular, que originó grandes protestas en 1995, y que finalmente tuvo que retirarse del país. En energía existe en este momento un 30% de generación eléctrica privada, situación que se mantiene a pesar de que hay consenso en que es energía innecesaria y por la que el ICE paga precios superiores a sus propios costos de producción.

Cuando inició su gobierno en 1998, la administración Rodríguez Echeverría convocó a un "Proceso de Concertación Nacional", con el que trató de legitimar sus propuestas de apertura de mercados y venta de activos públicos, dentro de la cual la apertura del ICE jugaba un papel preponderante. En lo que se refiere a esa institución, del Proceso de Concertación surgieron tres proyectos de ley: la Ley de transformación del ICE, la Ley general de electricidad y la Ley general de telecomunicaciones.

Después, el gobierno introdujo algunas modificaciones a los proyectos y los presentó a la Asamblea Legislativa, donde una Comisión Especial finalmente los fundió en un solo proyecto: Ley para el mejoramiento de los servicios de electricidad y telecomunicaciones y de la participación del Estado, expediente número 13.873, conocido popularmente como "Combo ICE".

Con un claro acuerdo entre el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) y el Partido Liberación Nacional (PLN), la Comisión Especial dictaminó favorablemente el proyecto el 20 de diciembre de 1999. Posteriormente se evidenciaría que el Combo formó parte de un pacto entre ambos partidos para impedir la aprobación de la reelección presidencial, paralelamente a permitir la apertura de los mercados de telecomunicaciones y electricidad.

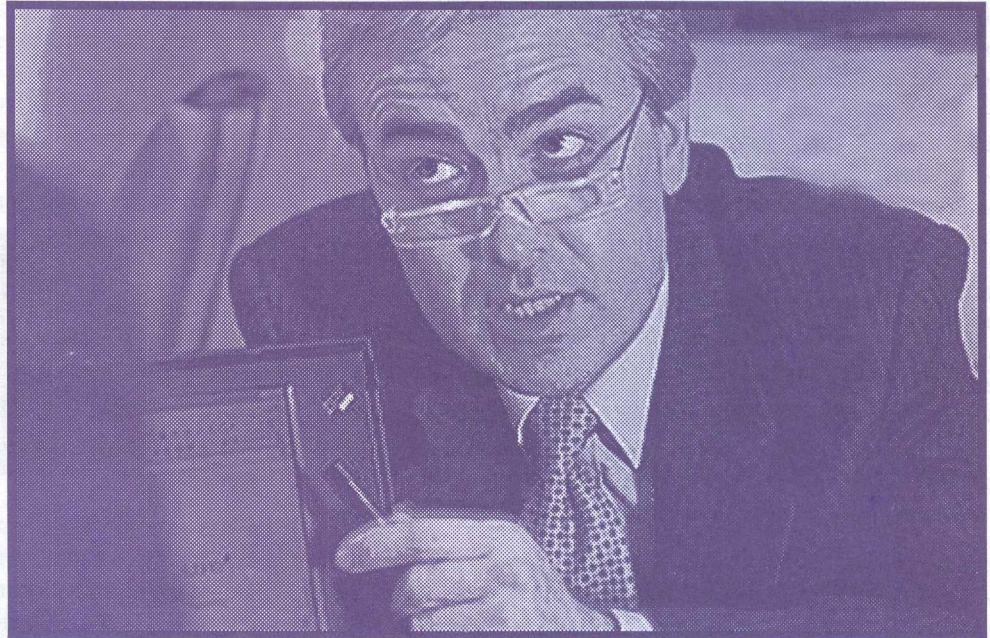
Desde enero de 2000 iniciaron las protestas contra el Combo ICE por parte de diversas agrupaciones sociales, principalmente trabajadores del ICE, comunidades, algunas ramas de la Iglesia Católica, estudiantes y grupos ambientalistas. Paulatinamente

se incorporaron otros trabajadores del sector público, organizaciones de mujeres, comunidades indígenas, agrupaciones religiosas, organizaciones campesinas y otros. Estas protestas incluyeron desde presencia en las barras de público de la Asamblea Legislativa, hasta bloqueos en carreteras, marchas, paros y huelga en gran parte del sector público.

A pesar de todo, el 20 de marzo de 2000, el plenario legislativo aprobó el Combo ICE en primer debate, con 45 votos a favor y 10 en contra. Sin embargo, para ese momento ya existía en el país una situación de convulsión social que siguió incrementándose hasta el 4 de abril, cuando un acuerdo entre las partes eliminó el proyecto de la corriente legislativa y dio fin a una huelga general de tres semanas de duración.

Después de semanas de agitación social y política, el esfuerzo conjunto de miles de personas hizo realidad el triunfo del movimiento popular en Costa Rica. Se logró el retiro del proyecto de ley 13.873, conocido como Combo ICE, y además el gobierno se vio obligado a abrir un espacio de discusión con participación de los sectores sociales opuestos al Combo, a través de una Comisión Especial Mixta en la Asamblea Legislativa. Si bien el acuerdo no resultó por completo favorable, ya que el retiro definitivo del proyecto era imposible reglamentariamente una vez que había sido aprobado en primer debate, sí permitió que el objetivo de fondo se cumpliera: impedir el desmantelamiento del Instituto Costarricense de Electricidad por esa vía. Pocas semanas después, el 18 de abril, el Combo fue enterrado definitivamente por la Sala Constitucional, a raíz de los graves problemas de procedimiento en su aprobación.

Las protestas contra el Combo ICE son probablemente las más grandes que ha vivido Costa Rica desde hace muchos años, por la cantidad de personas involucradas y por lo extenso de su cobertura, ya que abarcaron casi todos los rincones del país. Además, representaron un duro golpe para las políticas neoliberales impulsadas por los últimos gobiernos, y espe-



cialmente para el proyecto privatizador de la administración Rodríguez Echeverría. Pero además dieron origen a una experiencia inédita de participación popular, en la cual la sociedad civil forzó la apertura de un espacio legislativo para discutir el futuro del Instituto Costarricense de Electricidad.

LA COMISIÓN ESPECIAL MIXTA

La Comisión Especial Mixta del ICE estuvo conformada por los diputados Eliseo Vargas, Vanesa Castro, Walter Céspedes y Carlos Vargas Pagán (PUSC), Guido Monge, Guillermo Constenla y Rafael Arias (PLN), Otto Guevara (ML), y José Merino (FD). Además participaron Pilar Ureña y William Vargas por la Pastoral Social de la Iglesia Católica, Rolando Portilla en representación del sector ambiental, Jorge Arguedas, Fabio Chaves y Ricardo Segura por los sindicatos del ICE, Eva Carazo desde el sector estudiantil, Eugenio Pignataro por las cámaras empresariales, y Ronulfo Jiménez en representación del poder ejecutivo. La Comisión recibió el encargo de "atender, recibir, sistematizar e introducir las alternativas que se aprueben como producto de las proposiciones de los diferentes sectores de la sociedad costarricense, en relación con el Instituto Costarricense de Electricidad".

Los sectores sociales representados en la Comisión Especial Mixta llevaron a cabo un trabajo unificado, con el objetivo de fortalecer sus posiciones y propuestas desde una

coordinación más amplia. Con este fin se constituyó la Representación Social, que agrupó a los delegados de comunidades y pastorales sociales, ambientalista, estudiantil y sindicales.

Esta fue sin duda alguna una experiencia sui generis, en la que miembros de diversos sectores hicieron un esfuerzo por unificar criterios de análisis y posiciones alrededor de un interés común. Significó un importante aporte de fondo en cuanto al tema del Instituto Costarricense de Electricidad, y también una experiencia metodológica de participación social novedosa, elemento que se abordará más adelante.

En cuanto al trabajo interno propiamente de la Comisión Especial Mixta, el proceso se vio marcado en todo momento por la dinámica propia de la Asamblea Legislativa: rigidez reglamentaria, problemas de plazos, y sobre todo un gran peso de elementos político-partidistas en la toma de decisiones. Esta dinámica impidió, excepto por momentos aislados, que el grupo entrara en una verdadera discusión de fondo sobre la temática, la que hubiese permitido en todo caso un enriquecedor intercambio de opiniones y una mayor justificación de las posturas representadas. Por el contrario, las posiciones iniciales de las diferentes fracciones legislativas y de los miembros "no diputados" de la Comisión se mantuvieron prácticamente inalterables hasta el final, lográndose un acuerdo general sobre muy pocos puntos.

A pesar de lo anterior, para el movimiento popular costarricense esta experiencia puede evaluarse como positiva. El primer logro, que podría parecer obvio, es el haber mantenido la unidad alrededor de un interés y unos principios compartidos. Demasiadas veces los movimientos sociales se han visto minados desde adentro por la incapacidad de trascender las diferencias de enfoque y concentrarse en los aspectos comunes, y en este caso la solidez de la Representación Social le dio sin duda fortaleza a las propuestas manejadas, iniciando por el total rechazo al proyecto "Combo ICE" y una firme negativa a que el mismo sirviese ni siquiera como insumo para la discusión.

En este espacio, además, se evidenció que los sectores sociales tienen una enorme capacidad de propuesta, y que tienen todo el derecho y el poder de hacerla sentir. Las comparencias de diversas instancias públicas y de organizaciones sociales en la Comisión Especial Mixta dejaron clara la falsedad del ICE débil y atrasado que el gobierno dibujó durante la discusión del Combo, en un claro intento de justificar la necesidad de apertura. Por el contrario, se consolidó técnica y políticamente la realidad de un ICE sumamente sólido y con excelentes perspectivas para seguir llevando la electricidad y las telecomunicaciones a la población de Costa Rica, desde una perspectiva de desarrollo solidario y redistribución de la riqueza. Sin embargo, esta sólida institución ha sido debilitada

sistemáticamente por decisiones políticas internas y externas durante los últimos años, probablemente como estrategia para preparar la desnacionalización de sus servicios. Esto refleja que si bien el ICE puede seguir adelante, es necesario hacer cambios estructurales que le permitan operar de forma más ágil y efectiva, sin que esto implique pasar a manos privadas ser-

vicios estratégicos para el desarrollo nacional.

Desde un inicio, la Representación Social insistió además en la formulación de un Plan de Contingencia, compuesto por medidas de corto y mediano plazo que permitieran al Instituto corregir el rezago al que se le ha inducido, posición que se vio reforzada con la información y argumentaciones expresadas por muchos de los sectores que se manifestaron ante la Comisión. Esta tesis, sin embargo, fue rechazada por el PUSC, el PLN y el Movimiento Libertario, bajo el argumento de que implicaba una "coadministración" de la institución. A pesar de lo anterior la estructura y organización de la Representación Social permitió que más de 60 técnicos del ICE trabajaran en la estructuración de un Plan de Contingencia, en conjunto con representantes de otros sectores sociales, el cual finalmente fue acogido por la administración superior del Instituto.

Después de las mayores protestas populares en Costa Rica en los últimos años, quedó clara la voluntad de la población de defender un modelo de institucionalidad pública solidario y equitativo, y el rechazo a la propuesta neoliberal impulsada por la clase gobernante.

En diciembre de 2000 se conformaron comisiones internas en el ICE para empezar la implementación de las medidas de contingencia, que en un plazo de tres años para el área de telecomunicaciones y de cinco años para el área de energía permitirán revertir el proceso de deterioro iniciado y solventar las necesidades de inversión, recurso humano y tecnología. En telecomunicaciones será posible expandir y mejorar las redes de acceso y transporte, resolver la demanda de servicios básicos y móviles, integrar las redes existentes, y fortalecer la infraestructura para Internet encaminada a la incursión del ICE en la prestación comercial y la democratización del acceso a este servicio. Por otro lado, en electricidad se aseguraría el financiamiento y el desarrollo de proyectos así como el mejoramiento de las redes de transmisión y distribución, incorporando además consideraciones técnicas, económicas, ambientales y sociales, y enfatizando en la protección de los recursos naturales y en la participación ciudadana.

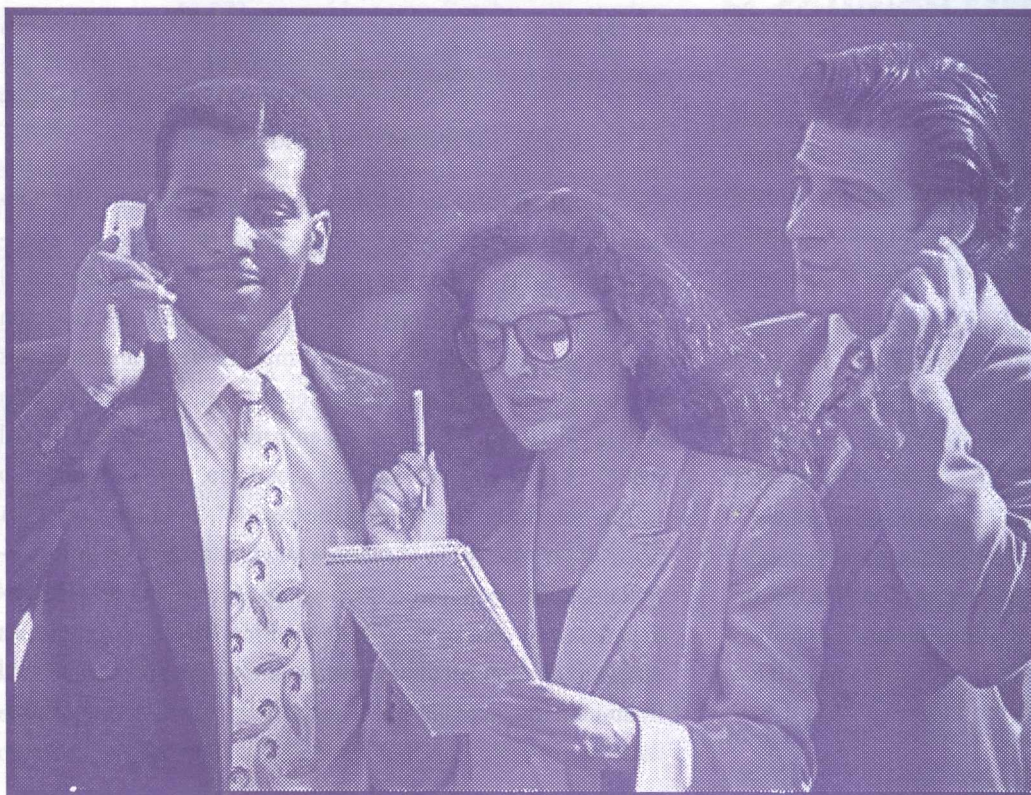
Otros dos grandes aportes de la Representación Social en el marco de la Comisión Especial Mixta son los "Diez principios para el fortalecimiento del ICE" y la "Propuesta de ley para el fortalecimiento del ICE". Los principios de fortalecimiento, elaborados colectivamente entre una gran cantidad de organizaciones y comunidades, constituyen desde la perspec-

tiva de los sectores sociales que participaron en el proceso, el marco de referencia para cualquier transformación que se lleve a cabo en la Institución. Actualmente se inicia un proceso nacional de recolección de firmas de apoyo a este marco general. Igualmente, estos principios fueron expresados en la redacción de una propuesta de ley, que sin embargo no fue presentada a la corriente legislativa, con el objetivo de profundizar su consulta entre la sociedad costarricense, además de esperar una legislatura en la que no sean los mismos diputados que aprobaron el Combo los que tengan que resolver nuevamente el futuro del Instituto.

A través de la denuncia y revisión de elementos estructurales y el planteamiento de estrategias alternativas, desde la Representación Social se hicieron propuestas de fondo que constituyen un aporte importante para el Instituto Costarricense de Electricidad, y cuya implementación ahora requiere del seguimiento atento de toda la sociedad costarricense.

Diez principios para el fortalecimiento del ICE

1. No debe existir apertura, ni privatización, ni venta de activos, ni concesión privada de los servicios públicos.
2. El ICE debe ser una institución autónoma plenamente, sin sujeción a leyes especiales que lo politizan.
3. Las empresas del ICE (RACSA, CNFL) deben estar sujetas a los principios y objetivos de la institución.
4. Debe promoverse la rendición de cuentas en todos los niveles de la gestión institucional, especialmente en los que tienen mayor poder de decisión.
5. Debe promoverse la despolitización, democratización y participación social en la gestión. (No deben haber nombramientos familiares o políticos,



deben crearse juntas regionales y fortalecer la participación de comunidades, y debe respetarse la voluntad de la población afectada por proyectos desde las etapas iniciales).

6. La solidaridad debe ser el principio rector del ICE, por medio de un servicio universal y subsidiario.
7. Es necesario brindar un servicio de calidad, oportunidad, de bajo costo, eficiente y eficaz, de alta tecnología.
8. El ICE debe ser rector nacional en electricidad y telecomunicaciones.
9. La gestión del recurso humano debe garantizar la mejor calidad en los servicios (incluye elementos de evaluación de deberes y derechos, capacitación, criterios técnicos y profesionales más que políticos).
10. La gestión del ICE debe enmarcarse en el desarrollo sustentable, que permita el desarrollo manteniendo el equilibrio ecológico (comprende aplicar medidas de mitigación y compensación ambiental, respeto a la legislación, planificación y gestión integral de cuencas, fomento de fuentes de generación alternativas, no proyectos en Parques Nacionales ni Reservas Biológicas, y la opción de proyectos en otras zonas de menor categoría de protección únicamente en caso de necesidad nacional y con la anuencia de las comunidades afectadas).

EL PROCESO DE CONSULTA DE LA REPRESENTACIÓN SOCIAL

Uno de los postulados básicos del trabajo de la Representación Social en la Comisión Especial Mixta del ICE fue que cualquier propuesta o posición debería ser verdaderamente representativa del sentir de la población que decididamente se opuso al Combo. Esto implica una concepción del espacio político como lugar de incidencia y de representación de los intereses de la colectividad, presupuesto que no siempre se cumple en la práctica político-partidista costarricense. Por el contrario, el sistema democrático se ha ido convirtiendo en el nicho para que la clase político-económica dominante legiti-

me su proyecto de estado, con mínimos espacios de rendición de cuentas efectiva o de participación real para la población. Precisamente esta fue una de las demandas en el movimiento contra el Combo, pues los costarricenses reclamaron la forma excluyente en que se pretendía transformar el modelo de estado vigente.

Por lo tanto la Comisión Especial Mixta, como espacio ganado gracias a estas demandas de participación, debía llevarse a cabo con una dinámica diferente. A partir de esto la Representación Social inició un proceso de consulta nacional, con el objetivo de crear y sostener una red de información bidireccional a través de la cual se diera la discusión de una serie de principios para el manejo de las propuestas alrededor del ICE, y que eventualmente permitiría la redacción de una propuesta de ley en ese sentido.

Esta red de estructuras sectoriales y regionales debería entonces, por un lado, permitir que las propuestas de los representantes sociales en la Comisión Especial Mixta fueran la expresión de un grupo mucho más amplio, y por otro lado, colaborar en la construcción de un tejido social sólido que fuera incluso más allá del tema del ICE, para abordar otros asuntos de interés nacional de forma unificada.

En este proceso de consulta se definieron básicamente dos tipos de actores: las organizaciones sectoriales, que representan algún segmento de la sociedad, y los comités y agrupaciones regionales que se estructuraron en relación con la lucha contra el Combo. Asimismo, se mantuvo paralelamente una red electrónica con estos y otros actores grupales e individuales.

Cuadro #1

PROCESO DE CONSULTA REPRESENTACIÓN SOCIAL

Encuentros Sectoriales	Encuentros Regionales
Sector sindical	Cartago
Organizaciones de mujeres	Turrialba
Sector ambientalista	Siquirres
Comunicadores	Limón
Sector cooperativo	Pérez Zeledón
Sector universitario	Alajuela
	Liberia
	Nicoya
	Cañas
	San Ramón

El proceso de construcción de propuestas colectivas se llevó a cabo por medio de foros y encuentros organizados por los mismos comités locales o sectoriales, en los que la Representación Social presentó informes de su trabajo y de la situación de la Comisión Especial Mixta, y al mismo tiempo se propiciaron discusiones alrededor de las diferentes propuestas, especialmente el documento de Principios, el Plan de Contingencia y la Propuesta de Ley. Esto implicó que los documentos y propuestas que manejaron los representantes sociales fueran constantemente revisados y enriquecidos con los aportes de una gran cantidad de personas.

Esta experiencia de participación alternativa representa un inicio en la posibilidad de consolidar una práctica política más transparente y abierta, que permita el ejercicio de una participación con verdadera incidencia de parte de los distintos grupos sociales.

LA COORDINACIÓN NACIONAL DE ENLACE Y SEGUIMIENTO (CONAES)

Al finalizar la Comisión Especial Mixta del ICE, en noviembre de 2000, la Representación Social presentó su informe final en un acto público en el auditorio de la Conferencia Episcopal. En ese mismo acto se constituyó la Coordinación Nacional de Enlace y Seguimiento (CONAES), con la finalidad de que el seguimiento al tema ICE se diera en el seno de un grupo de organizaciones y sectores sociales todavía más amplio, de lo que en su momento había sido la Representación Social.

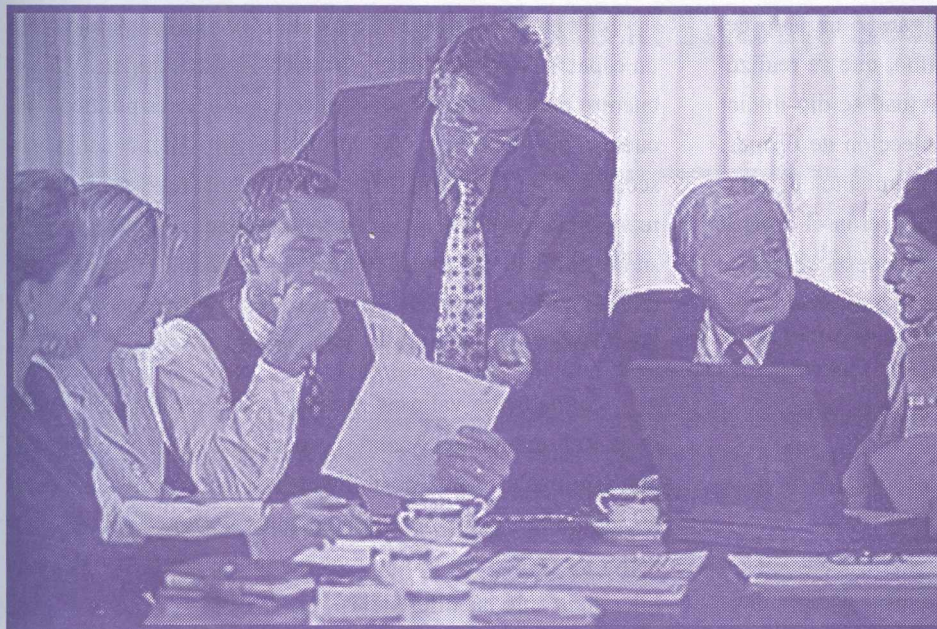


La Coordinación Nacional de Enlace y Seguimiento (CONAES) quedó constituida de la siguiente manera:

Cuadro #2

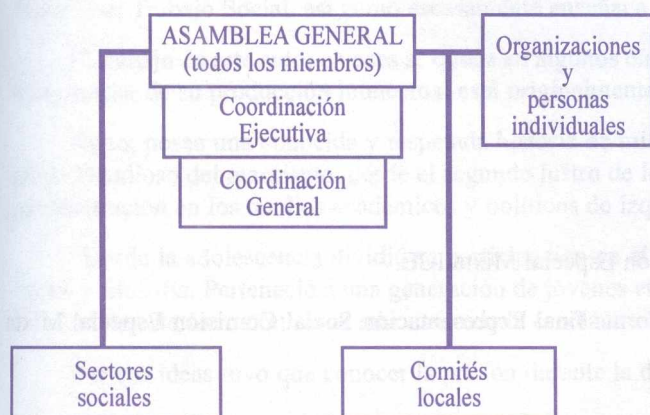
COORDINACIÓN NACIONAL DE ENLACE Y SEGUIMIENTO (CONAES)

Sector	Organización
Ambiental	Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECON) (participa como observadora) Frente por los Bosques APREFLOFAS ABAS
Indígena	Mesa Nacional Indígena
Campesino	Mesa Campesina
Movimiento de Mujeres	Mujeres contra el Combo
Estudiantil	Federación de estudiantes del Instituto Tecnológico (FEITEC) Federación de estudiantes de la Universidad de Costa Rica (FEUCR) Las Nadies Movimiento Estudiantil UNA
Cooperativo	Cooperativas de electrificación rural
Sindical	ANEP ANPE ASDEICE ANTTEC Federación Nacional de Empleados Públicos y Privados
Otras Organizaciones	Costa Rica Solidaria Liga Cívica Nacional Frente Cívico Nacional Grupo Germinal Pastoral Social de la Iglesia
Comités locales	Turrialba Pérez Zeledón Cartago Siquirres Guanacaste



La CONAES está concebida bajo la metodología de red policéntrica, es decir, no tiene un único centro que dirija su actividad, ni una estructura jerárquica que la dirija. Por el contrario, depende de la actividad interrelacionada de todos sus miembros para mantenerse activa, en tanto funciona como espacio de encuentro y coordinación alrededor de ejes y objetivos compartidos. Es como una gran telaraña, en donde cada punto está unido a los demás y al mismo tiempo tiene la facultad de agregar nuevos puntos a la red común, como se presenta a continuación:

Gráfico #1



La Asamblea General de la CONAES está conformada por todas las organizaciones sectoriales, comités locales y personas a nivel individual que estén interesadas en el proceso, y

se reúne aproximadamente una vez al mes. Tiene un carácter amplio y abierto, y las funciones de la coordinación son básicamente operativizar acuerdos, llevar el pulso al proceso y dar seguimiento a las responsabilidades asumidas, sin que esto implique una estructura jerárquica o una definición política.

Este espacio de coordinación se ha fijado tres objetivos básicos:

1. Dar seguimiento al tema del ICE. Este tema implica un monitoreo interno de la Institución, especialmente de los avances en la implementación del Plan de Contingencia, así como un monitoreo de la Asamblea Legislativa para identificar iniciativas tendientes a la modificación del ICE.
2. Generar una red de tejido social. Significa fortalecer los lazos de encuentro y articulación entre las organizaciones participantes, tanto alrededor del tema del ICE como acerca de las agendas particulares de cada una, de forma que se pueda potenciar las luchas comunes. Tiene también un componente de comunicación más amplio, al mantenerse en funciones una red electrónica que agrupa cerca de 300 direcciones de correo en listas informativas y de discusión.
3. Propiciar la agregación de agendas particulares hacia la formulación de un nuevo modelo de desarrollo. Este aspecto pretende acercar a las organizaciones a los temas desarrollados por las demás, articulándose alrededor de una concepción de democracia y de Estado alternativas al modelo vigente, y que comprenda entre otras cosas espacios de participación ciudadana y de rendición de cuentas, el desarrollo sostenible, un nuevo modelo energético, y la variable de género.

En los últimos meses la CONAES ha ido enriqueciéndose con la incorporación de nuevas agrupaciones, que han apostado por este espacio para el fortalecimiento de la organización social y popular.

El pasado 4 de abril, este espacio organizó un acto de conmemoración de la lucha contra el Combo, que se realizó en la Plaza de la Democracia. En esa actividad se dio inicio también a una Campaña Nacional de Recolección de Firmas en apoyo a los Diez Principios para el fortalecimiento del ICE, que pretende abarcar todo el territorio nacional con el objetivo de plantearle al próximo gobierno una propuesta concreta para el futuro del Instituto Costarricense de Electricidad, avalada por una buena parte de la sociedad.

A UN AÑO DEL COMBO...

Después de las mayores protestas populares en Costa Rica en los últimos años, quedó clara la voluntad de la población de defender un modelo de institucionalidad pública solidario y equitativo, y el rechazo a la propuesta neoliberal impulsada por la clase gobernante. Sin embargo, los enormes intereses alrededor de los negocios de telecomunicaciones y electricidad siguen vivos, por lo que es vital la permanencia de una articulación social que tenga capacidad de hacer frente a los intentos privatizadores que sin ninguna duda se repetirán en el futuro. Igualmente, ha quedado claro que las instituciones del Estado requieren cambios de fondo para poder cumplir a cabalidad con los principios de solidaridad, equidad y universalidad en los servicios públicos, cambios principalmente relacionados con una despolitización en la toma de decisiones y con mecanismos de operación más flexibles y al mismo tiempo seguros.

REFERENCIAS:

Asamblea Legislativa República de Costa Rica (2000). Actas Comisión Especial Mixta ICE.

Asamblea Legislativa República de Costa Rica (2000). Resumen informe final Representación Social Comisión Especial Mixta ICE.

En este contexto, la Comisión Mixta se constituyó como un espacio (impuesto desde las necesidades populares) de encuentro de los sectores sociales con los sectores políticos, encuentro que debería ser constante y no únicamente como consecuencia de una protesta nacional. Constituye también una reivindicación del derecho de todo ciudadano a decidir sobre su destino y el de su país, y una demostración de que los sectores populares, además de poder de movilización y presión, tienen una enorme capacidad de propuesta.

Sumamente valiosas resultan entonces las experiencias de la Representación Social y especialmente de la CONAES, que (sin excluir otras posibilidades de articulación) han permitido un acercamiento entre sectores y organizaciones alrededor de principios y objetivos comunes, sobre la base de la tolerancia ante las diferencias.

Indudablemente estamos frente a una nueva Costa Rica, nuestro país no es el mismo antes que después del Combo. Este proceso evidenció que la población ya no está dispuesta a aguantar que el bipartidismo y la elite de poder mantengan un estilo de gobierno inconsulto y excluyente, y por el contrario abre la posibilidad de reorientar nuevamente el desarrollo costarricense hacia un modelo solidario y justo. En este proceso las redes sociales, el trabajo colectivo, han sido la principal arma de lucha, y es probablemente en el fortalecimiento de estas redes que las agrupaciones deben enfocar sus esfuerzos en el próximo período.

