

Costa Rica

OSWALD CÉSPEDES-TORRES Y LUIS MESALLES-JORBA*

203

1. Introducción

EL ESTADO COSTARRICENSE ha sufrido importantes transformaciones a través de su historia, lo que ha sido el reflejo de diferentes visiones de sociedad y de desarrollo, aunque con diferentes grados de éxito. En el período 1950-1980, por ejemplo, el Estado tuvo un rol muy activo dentro de la economía, con un modelo de desarrollo intervencionista (dirigista), con el que dominaba muchos sectores del quehacer económico, sustituyendo al sector privado. A partir de los 80, luego de una fuerte crisis económica, se adopta en Costa Rica un modelo de desarrollo basado en la aper-

tura económica, con una menor preponderancia del Estado en la actividad económica, por lo que empieza la reforma estatal (cierre de varias empresas públicas, especialmente aquellas en las que el Estado cumplía un rol como proveedor; esto es, en las que estuvo directamente en la provisión de bienes y servicios).

La validez de la justificación originalmente asignada a dichas entidades debería estar sujeta a debate, ya sea por efecto de cambios en la sociedad a lo largo del tiempo o por la inevitable aparición de intereses particulares gremiales o políticos (proceso conocido como “captura”).¹ Las instituciones públicas² son el reflejo de la sociedad y, si ésta cambia, aquéllas debe-

* Los autores desean agradecer a Eduardo Saavedra, a Ignacio Román y a los demás investigadores que asistieron al Taller sobre Eficiencia del Gasto Público (celebrado en Río de Janeiro, Brasil) por sus comentarios a una versión preliminar de este documento. Asimismo, se agradece la colaboración de Juan José Flores S. por su asistencia en esta investigación. No omitimos indicar que las opiniones y recomendaciones expresadas en este documento, así como cualquier error, son exclusivamente responsabilidad de los autores y no reflejan los puntos de vista de la Academia de Centroamérica.

1 Véase Krueger (1974) y Srinivasan (1985).

2 De acuerdo con la teoría de la *Economía Institucional*, el concepto más amplio y correcto del término “institución” está asociado a las normas, formales e informales, así como los mecanismos para (*continúa*)

rían hacerlo también. Es claro que, conforme las necesidades de la sociedad cambian (y, por lo tanto, las metas por cumplir por parte del Estado), las instituciones públicas deben ir adaptándose para, así, lograr el mayor beneficio de los habitantes (*social welfare*), dadas las restricciones enfrentadas por la sociedad (tecnología y conocimiento, recursos humanos, capital y recursos naturales).

Se espera que este estudio permita dar a conocer, con mayor propiedad, el panorama del sector público en Costa Rica, especialmente en cuanto a su rol de proveedor de bienes y servicios públicos; esto nos llevaría al planteamiento de reformas puntuales en algunas áreas de acción del Estado, ya sea mediante: i) la transformación de dichos proveedores, ii) la mayor apertura hacia la participación privada en la provisión de estos bienes y servicios públicos y iii) la posibilidad de vender al sector privado (privatización)/algunos activos estatales.

En este contexto, el presente documento tiene como objetivo general realizar un diagnóstico acerca del papel del Estado y su eficiencia en la economía costarricense, enfocándose en las funciones del sector público, no como promotor de la estabilidad macroeconómica, ni como creador y administrador de las normas institucionales, sino específicamente como proveedor de bienes y servicios. Se busca presentar el perfil del Estado actual, para así sugerir con qué grado de eficiencia pueden estarse utilizando los recursos en algunas de las múltiples instituciones públicas existentes. Para cumplir con el objetivo general se plantean los siguientes objetivos específicos:

- a) Presentar las principales características del sector público en Costa Rica en la actualidad.
- b) Revisar algunos casos de proveedores públicos de bienes y servicios en Costa Rica para evaluar la vigencia de su justificación en la actualidad.

Aparte de esta sección introductoria, la Sección 2 presenta la situación actual del Estado costarricense al año 2007. La Sección 3 contiene el análisis de algunos proveedores públicos de bienes y servicios, evaluándose su eficiencia. Finalmente, la Sección 4 presenta las reflexiones finales y sugerencias de mejora en la eficiencia del Estado en Costa Rica.

2. Situación actual del sector público

EL “APARATO ESTATAL” costarricense ha venido reinventándose a lo largo del tiempo, unos períodos en ondas más expansivas que en otros, producto de diversos factores (tanto internos como externos), pero siempre en constante crecimiento, al menos desde la óptica del número de instituciones. Es importante hacer una reseña que, aunque breve, permita al lector conocer algunos aspectos relevantes de la evolución del Estado en Costa Rica.

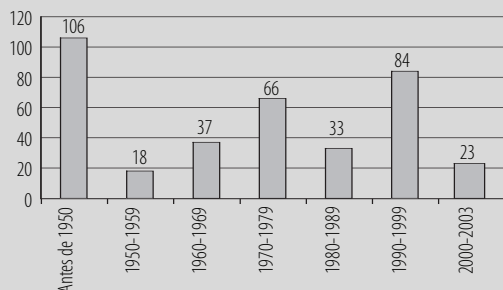
Durante los años ochenta, muchas instituciones financieras internacionales, amparadas en el pensamiento del “*mainstream*” económico (Consenso de Washington), propugnaban reducir el tamaño del Estado y su participación generalizada en las actividades económicas, donde el sector privado era el llamado a ser protagonista.

(*continuación*) asegurar su cumplimiento en una determinada sociedad; véase North (1990). Sin embargo, en este documento se entenderá por ‘instituciones públicas’ a las organizaciones creadas por el Estado, en un sentido más limitado que el sugerido por la teoría de la Economía Institucional.

Sin embargo, es conocido que, en ocasiones, el papel de Estado es fundamental para la promoción del desarrollo, sobre todo cuando sus actividades están orientadas hacia la mejora de las instituciones (en el sentido de North), el respeto a los derechos de propiedad y la provisión de bienes públicos en los que el sector privado no sería un proveedor idóneo.

Es importante señalar que el sector público costarricense es voluminoso, ya que en términos del número de instituciones que lo componen es de poco más de 350. De acuerdo con Alfaro (2004), antes de 1950 existía un total de 106 instituciones públicas y su crecimiento ha sido una tendencia constante década tras década hasta 2003;³ véase el Gráfico 1.

Gráfico 1. Número de entidades públicas según fecha de creación, 1950-2003



Fuente: Alfaro (2004).

Según el informe de Alfaro (2004), la creación de instituciones dentro del sector público costarricense varía según el período que se destaque. Las distintas entidades creadas tienen diversa naturaleza jurídica, pasando desde los

supremos poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y empresas públicas, hasta entidades adscritas o de naturaleza “particular”, según puede observarse en el Cuadro 1. El alto grado de complejidad y atomización institucional que muestra el aparato estatal costarricense es producto, en parte, de una búsqueda de alternativas o salidas a una situación de atrofia o inmovilismo en el sector público. Ante las necesidades políticas de dar respuestas rápidas a distintas circunstancias, una de las alternativas más extendidas ha sido la creación de figuras institucionales “particulares”, las cuales constituyen “válvulas de escape” o “atajos” estatales para la administración de recursos y la ejecución de políticas públicas.

Si se desea caracterizar el tipo de instituciones públicas por su “magnitud”, puede decirse que, durante los sesenta y setenta, la tendencia fue hacia la creación de entidades públicas (incluidas las empresas estatales) a “gran escala”. Con el fin de cubrir necesidades (servicios públicos) a lo largo y ancho del territorio nacional, con la correspondiente generación de empleo y absorción de recursos financieros, se crearon diversas entidades públicas, dentro de las que destacan: el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Ministerio de Salud, el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, las Universidades Estatales (UNA, ITCR y UNED), la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) y el Registro Nacional. En el campo de empresas estatales, también se pueden mencionar a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Refinería Costarricense de Petróleo (RECOPE) y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), que juntas representan, hoy en día, un

3 Según el citado informe, de las 370 instituciones públicas creadas durante el período, 15 no existen actualmente en virtud de que cerraron (o se liquidaron), cambiaron su nombre original o se transformaron jurídicamente.

Cuadro 1. Entidades públicas según fecha de creación y naturaleza jurídica

Naturaleza Jurídica ^{b/}	Categorías ^{a/}								Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Poderes	5	0	0	0	0	1	0	0	6
Gobierno Central	4	1	3	4	4	3	0	0	19
Empresas Públicas	1	0	1	5	0	11	2	1	21
Sector Descentralizado Institucional	12	9	5	10	5	12	2	0	55
Sector Descentralizado Territorial	74	2	7	9	1	1	1	0	95
Entidades Públicas no estatales	3	2	11	6	5	10	1	0	38
Organos Adscritos	6	4	10	27	11	30	15	0	103
Entidades públicas "particulares" ^{c/}	1	0	0	5	7	16	2	2	33
Total	106	18	37	66	33	84	23	3	370

Fuente: elaboración propia. 2004. Basados en la fecha de creación de la entidad consultada en el Sistema Nacional de Legislación Vigente de la Procuraduría General de la República.

a/ Categorías: 1 Antes de 1950; 2 años 1950-1959; 3 años 1960-1969; 4 años 1970-1979; 5 años 1980-1989; 6 años 1990-1999; 7 posteriores al 2000; 8 sin dato de fecha de creación

b/ Categorías Naturaleza Jurídica (para un listado con el detalle de las entidades para cada categoría de naturaleza jurídica):

Poderes: incluye los 3 Poderes de la República, el TSE, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes de la República Gobierno Central: Incluye a los Ministerios y la Procuraduría General de la República.

Empresas Públicas: son aquellas entidades públicas constituidas en sociedades anónimas estatales Sector Descentralizado Institucional: abarca las instituciones autónomas y semiautónomas y dependencias de éstas, así como órganos públicos estatales Sector Descentralizado Territorial: comprende las 81 municipalidades del país y sus órganos adscritos.

Entidades públicas no estatales: incluye colegios profesionales, así como otras entidades que señala la ley Órganos Adscritos: abarca entidades adscritas y dependencias de los ministerios.

Entidades públicas "particulares": tales como Programas, Proyectos, Fondos y Direcciones, entre otras

c/ Se registran 15 entidades que actualmente no existen o se transformaron en otros entes tales como la Dirección del Triángulo de Solidaridad, la Secretaría del Triángulo de Solidaridad, el Banco Anglo Costarricense, la Junta de Defensa del Tabaco (en proceso de liquidación), la Corporación Costarricense de Desarrollo, la Dirección Nacional de Comunicaciones, el Patronato Nacional de Comunicaciones, Consejo Nacional de Drogas, Consejo Nacional para Refugiados, Centros Agrícolas Cantonales (hoy día existen pero son de carácter privado), Movimiento Nacional de Juventudes, Dirección General de Educación Física y Deportes, Centro Inteligencia Conjunto Antidrogas, el Centro Nacional de Prevención contra Drogas y el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.

Fuente: Alfaro (2004).

peso dentro de la economía similar al de todo el gobierno central en conjunto.

En vista de la crisis económica y financiera sufrida por Costa Rica a inicios de la década de los ochenta, se empieza un proceso de reforma

estatal, mediante el cual se cierran algunas empresas estatales, principalmente relacionadas con el esquema del Estado empresario, y se reduce el tamaño de muchas de las instituciones existentes. Sin embargo, a partir de mediados de

la misma década, surge la creación de otro tipo de instituciones a “menor escala”, más focalizadas y especializadas. Dentro de éstas se encuentran la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), los órganos supervisores y reguladores del sistema financiero (SUGEF, SUPEN, SUGEVAL, CONASSIF), el ente regulador de los servicios públicos (ARESEP, antiguo Servicio Nacional de Electricidad, SNE), puestos de bolsa, administradoras de fondos privados y de pensiones, así como una gran gama de instituciones adscritas a diversos ministerios y otros entes descentralizados (consejos, programas, etcétera).⁴ Muchas de estas nuevas instituciones públicas tienen una naturaleza jurídica diferente, siendo la mayoría adscritas a ministerios, con personería jurídica instrumental y recursos propios. Como resultado, las nuevas instituciones públicas creadas a partir de mediados de los ochenta generan un Estado más ampliado (en temas más especializados y diversos que en el pasado) y, a la vez, más atomizado y enmarañado.

En términos de la generación de empleo en el sector público, de acuerdo con información del INEC (Encuestas de Hogares), éste aumentó de 168 mil personas a mediados de los años ochenta a casi 268 mil personas en 2007. A pesar de que se ha dado un aumento absoluto continuo en el número de personas empleadas por el sector público en Costa Rica, en términos relativos la importancia del empleo público ha venido decayendo: en 1986, la proporción de la población ocupada en el sector público respecto de la población ocupada total era cercana al 20 por ciento, mientras que ésta se redujo a un 14 por ciento al año 2007 (véase el Gráfico 2).

Según el Estado de la Nación (2004), en los últimos veinte años, en Costa Rica se gestó una

Gráfico 2. Población ocupada total y en el sector público, 1986-2007



Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

reforma estatal que fue parcial y desbalanceada. Por un lado, se dieron grandes avances en el proceso de rendición de cuentas (*accountability*) por medio del cual la sociedad somete a los gobernantes al control del poder político; y, por el otro, se amplió la base de reconocimiento y garantías de los derechos humanos. Sin embargo, de acuerdo con el citado informe, no se lograron acuerdos políticos para avanzar en la tercera dimensión de la reforma democrática:

[M]ejorar la capacidad institucional y política de los gobiernos para satisfacer las crecientes necesidades del desarrollo humano. Por el contrario, en esta dimensión hubo un deterioro, tanto en la capacidad de articulación de la acción pública como en los recursos disponibles para ello. En esta dimensión, el país quedó en “el peor de los mundos”: ni se aplicaron las estrategias de reforma del Estado promovidas internacionalmente, ni se evolucionó hacia un modelo alternativo... Así, a diferencia de América Latina, el cierre de

4 De las 107 instituciones públicas creadas a partir de 1990, 45 son adscritas a ministerios y otros entes descentralizados.

instituciones fue marginal, lo mismo que el proceso privatizador. Salvo episodios pasajeros, no hubo reducción absoluta del tamaño del Estado, aunque sí relativa...//En resumen, lo que distingue el proceso de reforma del Estado en Costa Rica es el énfasis en la creación y fortalecimiento de instituciones administrativas y un desplazamiento de poder, desde la esfera de la ejecución y la definición de normas, hacia la esfera del control judicial y administrativo y de los mecanismos para el control del ejercicio del poder y la protección de los derechos humanos, pero con una erosión de la base material de la acción pública para cumplir los mandatos ciudadanos. (Estado de la Nación, 2004, pp. 316-317)

Un cambio relevante llevado a cabo a fines de los años ochenta, en materia de respeto a la constitucionalidad, fue la creación de la Sala Constitucional.⁵ Las potestades de este órgano jurídico ha ocasionado lo que podría llamarse una reforma institucional del Estado costarricense, al modificar la forma en que se integran y articulan los poderes del Estado en su afán por ejecutar políticas públicas y proteger los derechos de los ciudadanos del país. De acuerdo con el Estado de la Nación (2004), citando a Echebarría (2000), esta reforma institucional generó un desplazamiento de poderes en favor del Poder Judicial por cuatro aspectos medulares en el respeto hacia la constitucionalidad del país:

a) el control de constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, que ha incidido sobre la actividad creadora de normas de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como sobre la actividad administrativa del Estado, b) la

potestad de resolver los conflictos de competencia constitucional entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, c) la función consultiva, esto es, la competencia de conocer consultas previas sobre proyectos de reforma constitucional, tratados internacionales o convenios (consulta preceptiva), y de otros proyectos de ley (consulta facultativa a solicitud de diez diputados, del Poder Judicial, del Tribunal Supremo de Elecciones, de la Contraloría General de la República o del Defensor de los Habitantes), d) Los recursos de amparo y hábeas corpus.

Es por medio de estas funciones y potestades que la Sala Constitucional, por medio de su jurisprudencia, ha establecido limitaciones al funcionamiento de los otros poderes de la República de Costa Rica y, en no pocas ocasiones, ha generado divergencias y fricciones entre las diversas entidades públicas. El citado informe, citando a Saborío (2004), también indica que la principal característica de la reforma del Estado en Costa Rica, a diferencia de otros países, es:

[E]l amplio desarrollo de la tutela y exigibilidad jurídica de los derechos humanos. Los cambios constitucionales y legales aprobados por la Asamblea Legislativa han reconocido nuevos derechos, individuales y difusos, y en el mismo sentido ha obrado la jurisprudencia de la Sala Cuarta. Por su parte, la piedra angular de la ampliación de los derechos de las personas ha sido el control especializado de constitucionalidad de la Sala Cuarta. De hecho, la jurisprudencia constitucional ha suministrado las herramientas procesales para hacer efectivos derechos fundamentales que ya eran parte del

5 La Sala Constitucional (también conocida como Sala IV) fue creada en 1989, mediante reforma de los artículos 10 y 48 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

ordenamiento jurídico, pero que habían carecido hasta entonces de un mecanismo que garantizara su exigibilidad a la administración activa. En resumen, el Estado costarricense ha pasado del reconocimiento formal de las libertades públicas y los derechos civiles, a la provisión de los mecanismos necesarios para que los derechos políticos, económicos, sociales, colectivos y difusos tengan una proyección en las políticas públicas, constituyéndose en límites programáticos al ejercicio del poder, que vienen a complementar los más tradicionales controles institucionales. (pp. 318-319)

Debe hacerse notar que, en los últimos quince años, se ha aprobado una serie de leyes para respaldar y tutelar los derechos de grupos que requieren protección especial por su característica de vulnerabilidad, entre los que destacan la niñez y la adolescencia, adultos mayores, personas con discapacidad y mujeres. Asimismo, se produjo una reforma constitucional al artículo 78 de la Constitución Política, para aumentar a un 6 por ciento del PIB el presupuesto de la educación nacional; también se declaró que la educación preescolar sea de carácter obligatorio, gratuita y costeada por el Estado. Estos son servicios básicos que pueden clasificarse como “bienes meritorios”.

Sin embargo, a pesar de que la legislación costarricense tiende a tener un sesgo a favor de las garantías (individuales y colectivas) de sus ciudadanos, esta expansión hacia el reconocimiento de los derechos adolece de una seria debilidad, tal como lo apunta el citado informe del Estado de la Nación (2004):

[S]i bien la mayoría de las leyes (76%) otorga responsabilidades institucionales para el cumplimiento de las obligaciones, solo en un 16% de ellas se crean nuevas fuentes de fi-

nanciamiento para que las instituciones acaten el nuevo mandato...Así, desde la perspectiva de la política pública, la legislación costarricense es incompleta; reconoce los derechos y las obligaciones del Estado, pero deja en manos de la Administración la responsabilidad de definir la base material e institucional para su concreción. (p. 319)

Al aumentar los derechos ciudadanos y las obligaciones del Estado, pero sin crearse fuentes nuevas de recursos para financiar estas funciones, el Estado ha visto, en términos generales, reducida su disponibilidad de recursos financieros. De acuerdo con Alfaro (2004), precisamente es el Poder Ejecutivo el que menos margen de ejecución ha experimentado en relación con los otros poderes de la República. La proliferación de instituciones adscritas (también conocidas como “atajos” para la ejecución de funciones o recursos públicos, con personería jurídica instrumental e independencia financiera, aunque sus presupuestos son aprobados por la Contraloría General de la República) le ha restado maniobrabilidad al gobierno central y, a su vez, esto ha generado un panorama institucional que dificulta y mantiene restringidas la coordinación, la planificación y la ejecución de políticas estatales. Estas instituciones, adscritas a otras dependencias del gobierno central, podrían ser también consideradas como pequeños órganos autónomos.

3. Hacia un sector público más eficiente

EL PAPEL DEL ESTADO en una economía, y la eficacia con que ejecuta ese papel, se ven afectados directamente por las actividades que éste realiza, así como por sus efectos en el plano macroeconómico, cuando sus actividades trascienden más allá de los sectores

de actividad económica involucrados. En el ámbito netamente económico, su rol puede resumirse en tres tareas primarias: i) Estabilización macroeconómica, ii) Provisión de normas (institucionalidad) y iii) Provisión de bienes y servicios. Este documento se concentra en este último objetivo, en vista de que los dos primeros fueron abordados en Mesalles y Céspedes (2008).⁶ Dentro de la provisión de bienes y servicios públicos, podemos destacar tres roles diferentes del Estado:

- *El Estado empresario.* Por esto se entiende al Estado como proveedor directo de bienes y servicios por la vía de la creación de empresas públicas.
- *El Estado como proveedor de servicios públicos.* Este papel lo realiza por medio de diversas entidades públicas, identificando aquí a los organismos, programas y proyectos del gobierno tendientes a proveer servicios a los ciudadanos o empresas, pasando desde el organismo fiscalizador de impuestos, aduanas, fomento productivo, investigación en sectores productivos, fomento de las exportaciones, defensa del consumidor, de la competencia y de los ciudadanos, infraestructura pública (carreteras, plazas y parques), organismos de capacitación, superintendencias (tanto en el ámbito financiero como en los servicios básicos), etc.
- *El Estado como proveedor de servicios básicos.* Se entiende como servicios básicos el acceso a la educación, salud, vivienda, seguridad social (previsión, seguros de salud), así como directamente la provisión de políticas sociales tendientes a reducir la

pobreza, la marginación y la desigualdad de oportunidades.

En esta sección se hace un análisis de las implicaciones para la eficiencia económica de las actividades realizadas por el Estado en la economía de Costa Rica, en su rol como proveedor de bienes y servicios públicos.

3.1 EL ESTADO EMPRESARIO

En el ámbito de las actividades productivas directas, actualmente Costa Rica tiene presencia estatal en diversas áreas, tal como puede apreciarse en el Cuadro 2. Aunque la participación fue mucho más importante en los años setenta, cuando se tenía un importante número de subsidiarias de la Corporación Costarricense de Desarrollo S. A. (CODESA), la cual retrató un énfasis mucho más intervencionista por parte de los gobernantes y políticos de esa época pero que, en la década de los años ochenta fueron liquidadas, traspasadas al sector público o privatizadas.

Sector industrial

La actividad del Estado en la producción industrial se circunscribe a dos empresas, la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y la Fábrica Nacional de Licores (FANAL). La primera es la empresa pública encargada de la importación, refinación y distribución al mayoreo del petróleo crudo y sus derivados, en forma de monopolio, es una entidad de grandes proporciones y con importantes inversiones en oleoductos y tanques de almacenamiento de combustibles a lo largo y a lo ancho del territorio nacional. La

6 Esta elección refleja un interés por concentrarse en la dimensión microeconómica del problema de modernización del sector público. Ciertamente, el Estado tiene objetivos macroeconómicos (tales como la estabilidad y el crecimiento) e institucionales (como certeza jurídica, protección de derechos), sin duda alguna también importantes.

Cuadro 2. Clasificación del Estado empresario

Estado Empresario	Actividad Monopólica, Economías de Escala	Bien Público, Externalidad	Empresa Estratégica	Recauda Fondos	Genera Empleo	Sin Justificación Económica
Sector Industria					Recope	Fanal
Sector Eléctrico	ICE Electricidad, CNFL, ESPH, JASEC					
Sector Telecom	ICE Telecom (Redes)					ICE Celular e Internet, Racsa
Sector Financiero						BNCR, BCR, BCAC, BPPC, BICSA
Otros Sectores	Correos CR	SINART (Cultura)	PIMA/Cenada (Mayorista Agrícola)			INS

Fuente: elaboración propia.

justificación política para que esta actividad industrial forme parte del Estado costarricense viene dada por su efecto en la generación de empleo, sobre todo en la región de Limón (región atlántica). Desde el punto de vista de su eficiencia, esta empresa lograba en el pasado obtener cotizaciones que, por su volumen, han sido consideradas como ventajosas para el país, especialmente en el marco del Pacto de San José;⁷ sin embargo, tiene la desventaja de que su régimen de empleo público es sumamente “dávioso” (dadas las grandes ventajas obtenidas por sus empleados mediante las convenciones colectivas), lo que genera serios cuestionamientos acerca de su eficiencia.

La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), encargada de fijar los precios de venta de sus productos, en la actualidad no reconoce dentro de la “base tarifaria” costos como los de las convenciones colectivas, lo cual debe

ser absorbido por las utilidades de la empresa y, de esta forma, costos “ineficientes” no son cubiertos por las tarifas fijadas por la ARESEP. Vale decir que su planta de refinación no se encuentra operando desde hace ya algún tiempo (años) e igualmente mantiene en planilla a los empleados contratados para dicha planta; estos costos tampoco son incluidos dentro de las fijaciones tarifarias. En este sentido, la ineficiencia generada por esta empresa en aquellos rubros específicos de su operación que sean detectados por la ARESEP no son trasladados a los usuarios por medio de mayores precios de los combustibles, lo que implica tener que absorberlos reduciendo sus utilidades.

Si bien la justificación inicial para imponer un monopolio del Estado en la refinación, importación y distribución de combustibles en el país puede haber venido por el lado de la estrategia nacional, ésta parece ya no ser válida. Sin

7 Convenio internacional entre México, Venezuela y Centroamérica para la cotización y suministro del crudo a precios preferenciales. Sin embargo, en la actualidad este convenio se dejó de aplicar para efecto de los precios y lo único vigente es lo relacionado al suministro. Los precios a los que se vende el crudo es a los internacionales.

embargo, el impacto en la generación de empleo en la zona atlántica del país sí resulta relevante y, como tal, la eliminación de esta empresa pública podría tener altos costos políticos para los gobernantes de turno.

Sería recomendable, sin embargo, la eliminación del monopolio en la importación y refinación de combustibles, así como en la distribución al mayoreo de estos productos, para que surja la sana competencia y mejore la eficiencia del uso de los recursos en este sector. Recientemente, el gobierno ha iniciado conversaciones con la República Popular de China a los efectos de construir una refinería en Costa Rica, capaz de suplir no sólo las necesidades del país, sino incluso las de América Central. Sin embargo, no se ha empezado a hablar aún de la posibilidad de que ésta se constituya en competencia para RECOPE.

Por otra parte, desde la perspectiva reguladora, sería sano que la ARESEP cambiara su esquema de fijación de precios de combustibles al consumidor. En la actualidad, la ARESEP fija el precio al que las empresas distribuidoras de gasolina al consumidor (“bombas”) deben vender al público, sin que les sea permitido vender a precios inferiores al fijado por el ente regulador. En este sentido, con el fin de fomentar la competencia, sería recomendable que la ARESEP únicamente fijara un precio máximo de venta, dejando a los distribuidores vender con un margen inferior, si así lo desean.

Por su parte, la Fábrica Nacional de Licores (FANAL), encargada de la fabricación de alcohol en territorio nacional, también en forma monopolística, tuvo como justificación original razones de salud pública. En 1853 se decidió que el Estado fuera el único autorizado para producir “guaro” (aguardiente), con el fin de evitar que la población consumidora de este tipo de bebidas se intoxicara con el “guaro de saca”, producido por cualquier persona en lugares no aptos para ello.

Sin embargo, aunque esta justificación pudo haber sido muy bien intencionada, la realidad es que el consumo de bebidas alcohólicas clandestinas siempre se ha venido presentando en el país. En la actualidad, esta justificación no parece ser sostenible, ya que existe la libre importación de licores, por lo que esta empresa estatal se ha considerado una fuerte candidata a ser vendida al sector privado. Asimismo, también es cierto que una región rural donde está ubicada la principal planta productora de la FANAL (Grecia, Alajuela) es la principal beneficiaria de esta empresa estatal por sus efectos en la generación de empleo. En este caso, existe un grupo de interés muy concreto que ejerce una fuerte presión para que la FANAL no se cierre ni se privatice.

Sus posibles efectos sobre la actividad económica pudieron haber sido importantes más en el pasado que en la actualidad y, realmente, al día de hoy esta empresa no tiene justificación para seguir siendo de carácter estatal.

Sector eléctrico

El sector eléctrico (generación, transmisión y distribución) se inició en Costa Rica a principios del siglo XX. Sin embargo, es a partir de la creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) en 1949, que el Estado le encomienda a esta institución autónoma la tarea de desarrollar las redes eléctricas en todo el país, con una orientación solidaria, en la cual todos los habitantes de territorio nacional tenían derecho al servicio eléctrico en su domicilio. En ese momento inicia un proceso de construcción de presas hidroeléctricas (fuente natural en Costa Rica) que generaliza los servicios eléctricos en empresas y casas. Al principio, el ICE actuó como monopolio en la generación y transmisión eléctrica; con el transcurso del tiempo, la distribución fue asignada a una serie de empresas estatales por zonas geográficas: el mismo ICE, Compañía Nacional de

Fuerza y Luz (CNFL), Empresa de Servicios Públicos (ESPH), Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago (JASEC) y algunas cooperativas en otras partes del país.

Costa Rica, históricamente, se ha caracterizado por tener un gran potencial para la generación hidroeléctrica, siendo ésta la principal fuente de energía, aunque también se genera con otras tecnologías como la térmica, la geotérmica y la eólica. A inicios de los años noventa, el Estado les permitió a los generadores privados contribuir con la generación eléctrica, para lo cual se les abrió una cuota del 30 por ciento de la capacidad de generación del ICE, pero manteniendo la obligación de venderle a este último toda la producción.⁸ Aunque positivo, sin embargo, con el transcurso del tiempo los contratos de generación privada fueron cuestionados por diversas instancias (especialmente por la Asamblea Legislativa y la Contraloría) y, en consecuencia, a estos generadores privados no se les ha venido renovando sus concesiones de generación eléctrica, ni se han creado nuevos contratos.

En general, los segmentos donde se puede esperar que haya cierto grado de competencia dentro del sector eléctrico son la generación y la distribución; el segmento de la transmisión usualmente es considerado un monopolio natural, por su alta inversión y sus economías de escala. En razón de esto se puede decir que en el país existe el potencial de permitir que una mayor proporción de las necesidades de generación

y distribución eléctrica sean aportadas por privados, complementando así la realizada por el ICE y demás empresas de la red eléctrica. El ICE, la CNFL, la ESPH, la JASEC y otras compañías eléctricas, no es que sean ineficientes *per se* en estas actividades; sin embargo, tienen limitaciones para llevar a cabo todas las inversiones que el país requiere. También es importante promover que generadores pequeños se unan entre sí y entren en alianza con otros actores importantes del mercado para mejorar la eficiencia (calidad y precios) del suministro eléctrico, sobre todo con fuentes de energía renovables.

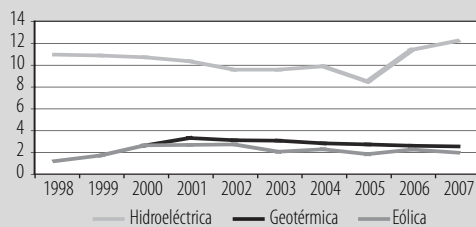
En el siguiente gráfico se muestra el porcentaje que representa la generación eléctrica privada de la generación total nacional, por tipo de fuente (hidroeléctrica, geotérmica y eólica). Como puede notarse, durante la última década, estas proporciones se han estancado. La energía hidroeléctrica incluso cayó en forma importante en 2005, aunque se logró recuperar en los siguientes dos años, llegando a un 12 por ciento de la generación total de energía eléctrica nacional. Los demás tipos de energía eléctrica no superan el 3 por ciento de la producción energética nacional.

Es importante indicar que, recientemente, la Administración Arias Sánchez ha decidido volver a otorgar concesiones para la generación de electricidad al sector privado, en vista del problema energético que ha venido gestando en el país. Debido a que las inversiones hechas por el sector público no han sido suficientes para cubrir el au-

8 Es importante señalar que las leyes 7200 y 7508 (publicadas en octubre de 1990 y en mayo de 1995, respectivamente) abren el mercado de la generación de energía eléctrica al sector privado. Con la primera de ellas se abrió el mercado de generación hidroeléctrica y con la segunda se abrió el mercado a la generación de energía hidráulica, geotérmica, eólica y de cualquier otra fuente no convencional, siempre que las plantas no superen los 50 mil Kw de potencia. Además, el ICE tiene la restricción de no poder comprar más del 30 por ciento de la capacidad de generación total del sistema eléctrico nacional por cada uno de los tipos de energía (esto es, si el país produjera 100 en energía eólica total, incluyendo fuentes privadas y empresas públicas, se podría comprar, como máximo, 30).

mento en la demanda energética nacional, se ha tenido que recurrir a la generación térmica (a base de hidrocarburos), lo cual ha sido costoso para el país, en momentos en que los precios del petróleo han escalado fuertemente.⁹

Gráfico 3. Generación eléctrica privada por fuente, 1998-2007 (En porcentajes de la generación nacional total)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la ARESEP.

Sector telecomunicaciones

Las telecomunicaciones en Costa Rica se desarrollaron a partir de 1963, cuando el Estado decidió impulsarlo como un sector estratégico para el bienestar de la sociedad. Desde un inicio fue concebido como un monopolio natural, cuya operación estaría a cargo de la división de telecomunicaciones del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE-Tel), además de tener a su cargo todo lo referente al desarrollo eléctrico mencionado previamente.

Aunque la situación en los 60 en Costa Rica era bastante crítica, en términos de sus indica-

dores de telefonía, luego de pocos años de funcionamiento y de desarrollo de la red de telecomunicaciones, el ICE logró posicionarse como una de las empresas estatales más importantes de la región centroamericana. Sin embargo, con el paso de los años y el advenimiento de las tecnologías inalámbricas, la justificación de que existía un monopolio natural en telecomunicaciones dejó de ser válida. Los rápidos avances tecnológicos que se dan en este sector, junto con las restricciones típicas que tiene una institución pública para actuar en materia de contrataciones, y los retrasos en la aprobación de cambios en la legislación para adaptarse a las nuevas tecnologías, han hecho que el país haya sufrido un estancamiento en materia de telecomunicaciones con respecto a los países vecinos. Como resultado de la aprobación el 7 de octubre de 2007 del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, América Central y los Estados Unidos de América (CAFTA), mediante un referéndum, la Asamblea Legislativa está por aprobar una nueva ley de apertura de las telecomunicaciones, en la que se elimina el monopolio estatal en este sector.

Es de esperar que, con la competencia del sector privado en telefonía celular, servicios de Internet y telefonía internacional, la eficiencia mejore y Costa Rica logre dar un salto importante en cuanto a los indicadores de desarrollo que en este sector de comunicaciones se han venido rezagando desde hace alrededor de diez años (cuando los países de América latina realizaron sus aperturas).

9 En el país ha habido una polémica en cuanto a las causas por las cuales se generó el faltante eléctrico. Por un lado, algunos lo atribuyen a las restricciones presupuestarias impuestas al ICE por los gobiernos de años recientes, que no le permitieron a la institución llevar a cabo todas las inversiones que se requerían. Por otro lado, están quienes argumentan que el ICE no ha tenido rezagos importantes en la construcción de nuevas plantas hidroeléctricas, por problemas internos, agravado por un mal cálculo de la nueva demanda eléctrica del país, sobre todo relacionada con el auge inmobiliario de años recientes. Muy probablemente la causa del faltante sea una combinación de ambos argumentos.

Otro punto por tomar en cuenta acerca de la eficiencia en este sector es que el ICE (electricidad y telecomunicaciones) es un gran generador de empleo, habiéndose convertido los sindicatos que representan a sus empleados en grupos de interés con fuerte poder político dentro del país. Estos sindicatos, junto con otros del sector público, han sido los más férreos opositores a la apertura de las telecomunicaciones (y, en general, de la economía). Durante el año 2000, la Administración Rodríguez Echeverría trató de pasar una ley de apertura del ICE, incluyendo una de fortalecimiento del ICE y otra para la reforma del sector eléctrico (conocido popularmente como “Combo del ICE”). Sin embargo, la fuerte oposición sindical y de un sector de la población hizo que este proyecto de ley (que ya había recibido la primera de dos votaciones en el Congreso) fuera sacado de la corriente legislativa.

Se espera que el actual proyecto de apertura de telecomunicaciones, en conjunto con el proyecto de modernización del ICE, logren su paso exitoso dentro de la Asamblea Legislativa y que, finalmente, el país cuente con una ley marco de telecomunicaciones que permita ordenar el sector y hacer surgir una competencia sana en celulares, Internet y telefonía internacional para que la sociedad como un todo mejore su competitividad mediante aumentos en la cantidad y calidad del servicio.

Sector financiero

El sector financiero en Costa Rica cuenta con la participación del Estado por medio de tres bancos comerciales: Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), Banco de Costa Rica (BCR) y Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC); así como por medio de un banco con características diferentes a los anteriores: Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), también denominado “banco de los trabajadores”, pues recibe ingresos por aportes obligatorios de las planillas de todos los trabajadores (ahorro forzado, aunque luego es devuelto a los ahorrantes) y estos aportes lo utilizan para financiar sus inversiones y flujo de caja.¹⁰

En Costa Rica, a partir de 1948, mediante el decreto ley n° 71, se estableció la “nacionalización bancaria” (esto es, la estatización de todos los bancos privados) y se decretó, a su vez, la monopolización de los depósitos del público (depósitos en cuenta corriente a la vista).¹¹ Los bancos estatizados en esta fecha fueron el BCR, el Banco Anglo Costarricense (BAC) y el BCAC; por su parte, el Banco Lyon S.A., constituido en 1943, no fue sujeto a esta expropiación por cuanto era una entidad de capital privado, sin funciones propias de banca comercial, como sí las tenían los primeros tres bancos mencionados. En el caso del BNCR, éste fue estatal desde sus inicios (1914), por lo que no le aplicaba el citado decreto. De esta forma, el Estado contaba a mediados del siglo XX con un sector bancario estatizado.¹²

10 En 1969, mediante la Ley n° 4351, al sentirse en la sociedad la necesidad de contar con una institución que solucionara los problemas de índole financiera a la clase trabajadora, se transformó el Monte Nacional de Piedad en un fondo de ahorro capitalizado y un banco obrero. Posteriormente, esta ley fue reformada por la Ley n° 5435 en 1973, dando origen al BPDC.

11 Para un análisis más profundo del proceso de la nacionalización de la banca en Costa Rica, ver (González-Vega y Mesalles (1993).

12 Debe indicarse que el Banco Anglo Costarricense se mantuvo como institución estatal hasta septiembre de 1994, cuando cerró sus operaciones; debido a que el banco acumuló importantes pérdidas como consecuencia de inversiones en bonos del gobierno de Venezuela, las cuales resultaron, a la postre, transacciones fraudulentas.

En el citado decreto ley, el argumento dado para justificar al Estado para proceder de esa manera fue simplemente el de “interés público”. Los depósitos que captaban los bancos privados se consideraban como bienes públicos, que debían ser administrados por bancos que otorgaran crédito con criterios de conveniencia para el desarrollo del país. Así se suponía que los bancos estatales financiarían el desarrollo del nuevo modelo de industrialización que se gestó a partir de los cincuenta, al igual que a los campesinos de zonas rurales, supuestamente olvidadas por los bancos privados que existían previos a la estatización. Esto motivó a su nacionalización y vino a reforzar la tarea que ya, previamente, estaba realizando el BNCR en el campo agropecuario.¹³ Los principales elementos tomados en cuenta para llevar a cabo la nacionalización de la banca privada fueron:¹⁴

- a) Que todas las actividades agrícolas, industriales y comerciales, dependen vitalmente del crédito bancario, cuya orientación es determinante del progreso o estancamiento del país.
- b) Que las funciones económicas de gran magnitud no deben estar en manos particulares, sino que constituyen, por su propia naturaleza, una función pública.
- c) Que las actividades de los bancos particulares no consisten exclusivamente en la colocación de sus propios recursos, sino que movilizan el ahorro nacional y las disponibilidades financieras del país, representadas por los depósitos del público.
- d) Que las grandes utilidades de los bancos, garantizadas por el Estado y por el ordenamiento social, no deben pertenecer a los ac-

cionistas que representan una parte minoritaria del capital movilizado, sino que deben convertirse en ahorro nacional, cuya inversión debe estar dirigida por el Estado.

Otra entidad bancaria, propiedad originalmente de los cuatro bancos estatales (BNCR, BCR, BCAC y BAC), el Banco Internacional de Costa Rica (BICSA) fue creada dentro del derecho privado en 1976 como una sociedad anónima, con el único objetivo que fuera la extensión internacional de estos bancos estatales. BICSA inició operaciones con una oficina de representación en Panamá en 1978 y, en 1983, en Miami. En 1987, como complemento a sus sucursales internacionales, BICSA decidió convertir la oficina en Costa Rica en un banco privado costarricense (aunque de derecho público por estar sus acciones en un ciento por ciento en manos del Estado).

Las reformas financieras ocurridas a partir de los años noventa eliminaron el monopolio estatal del manejo de los depósitos del público (cuentas corrientes a la vista), fomentando mayor competencia en el sistema bancario nacional, cuya presencia de bancos privados (y recientemente transnacionales) se hizo significativa a mediados de la década de los años noventa. Específicamente, la reforma más significativa se dio mediante la Ley Orgánica del Banco Central, Ley 7558, que creó la Superintendencia de Entidades Financieras (SUGEF) como supervisor del sistema bancario nacional y, mediante el artículo 162 de dicha ley, se reformó la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional (Ley 1644 de 1953), por medio de la cual se establecieron las siguientes disposiciones ten-

13 El BNCR, fundado a principios del siglo XX, le permitió al Estado materializar la idea de contar con un banco cuyos objetivos fueran dirigidos hacia el desarrollo agrario.

14 Véase Asociación Bancaria Costarricense (1997), p. 10.

dientes a “nivelar la cancha” entre bancos estatales y privados:¹⁵

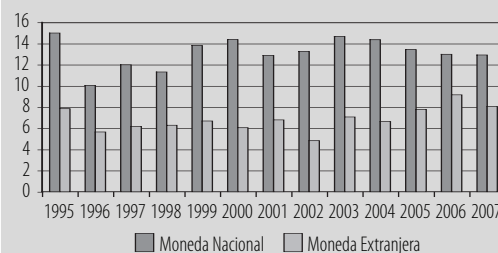
- a) Se permite el acceso de los bancos privados al redescuento con el Banco Central, modificándose el artículo 58 de dicha ley.
- b) Se permite el acceso de los bancos privados a los depósitos en cuenta corriente, por modificación del artículo 59.
- c) Se permite a los bancos privados recibir depósitos y otras captaciones en moneda nacional o extranjera, por modificación del artículo 60.
- d) Según las disposiciones transitorias, los bancos privados entrarán a operar con divisas a partir de la publicación de las reformas a la ley en La Gaceta y podrán trabajar con cuentas corrientes a partir del mes de septiembre de 1996.

De esta forma, la participación y competencia de los bancos privados se empezó a dar de forma más efectiva a partir de mediados de la década de los noventa, al mejorar las condiciones de acceso al redescuento por parte del BCCR, permitirles el acceso a los depósitos del público (a la vista), así como realizar transacciones en divisas, entre otras. A pesar que el grado de profundización financiera del país se ha visto incrementado a partir de la participación de la banca privada, los márgenes de intermediación no se han visto reducidos dentro del sistema financiero. El siguiente gráfico muestra el margen de intermediación del Sistema Financiero Nacional (SFN), tanto en moneda nacional

como en moneda extranjera. Tal como puede observarse, el margen de colones no ha tendido a la baja desde mediados de los noventa hasta 2007; ocurriendo lo mismo para el margen de intermediación en moneda extranjera. Como factores explicativos se pueden mencionar la prevalencia de una banca estatal dominante en el mercado (cerca del 50 por ciento de los créditos y depósitos), tasas de interés reales elevadas y un nivel de inflación alejado de los niveles internacionales (mayor al 10 por ciento), así como el cobro de un peaje a los bancos privados por captar depósitos del público.¹⁶

Dado que los bancos estatales actualmente actúan mayoritariamente como bancos comerciales, es difícil encontrar una justificación de

Gráfico 4. Margen de intermediación financiera del SFN 1995-2007
(Porcentajes para moneda nacional y de moneda extranjera)



Nota: según la metodología M5 del Banco Central de Costa Rica, definido como: (Ingreso Financiero/Activo Productivo)-(Gasto Financiero/Activo Financiero)

Fuente: Banco Central de Costa Rica, 2008.

15 Véase Asociación Bancaria Costarricense, ABC (1997), p. 14.

16 El hecho de que los bancos estatales aún dominen el mercado bancario costarricense, hace que actúen como oligopolio, fijando precios elevados, suficientes para cubrir las ineficiencias internas que aún pueden mantener. Si bien la banca estatal ha hecho un esfuerzo por modernizarse y buscar eficiencias en lo interno, aún prevalecen restricciones de contratación tanto de compras, de contratos de servicios, como de personal. La banca privada actúa, en buena medida, como seguidor de precios en el mercado, manteniendo un margen de intermediación elevado.

peso para que éstos sigan siendo estatales. Únicamente quedan algunos resabios de los deseos de actuar como “banca de desarrollo”, promoviendo el acceso al crédito y otros servicios financieros en zonas geográficas alejadas, o grupos que no son atendidos adecuadamente por la banca privada, como los micro y pequeños empresarios. Recientemente se analizó la posibilidad de fusionar los tres bancos estatales (BNCR, BCR y BCAC) en uno solo, con el fin de que tenga mejores condiciones para competir con los megabancos internacionales que han llegado recientemente al país (*Scotiabank, HSBC, GE Money y CITIBANK*); pero esto no ha rendido acciones concretas. No se discute, sin embargo, la posibilidad de privatizar alguno de estos bancos estatales, con el fin de lograr aumentar el nivel de competencia en el sistema y así mejorar la eficiencia, al tiempo que el Estado saldría de una actividad en la que quizá con a lo sumo un banco podría cubrir sus ideales hacia el interés público, como lo sería una banca de desarrollo.

Otros sectores

Conviene reseñar, sólo de forma muy breve, que otras empresas públicas en Costa Rica incluyen el Instituto Nacional de Seguros (INS), institución autónoma creada como monopolio estatal desde 1924 en el campo de los seguros. Destaca también la empresa pública Correos de Costa Rica S.A., que aunque existía como institución pública desde el siglo XIX, fue transformada en empresa en 1998. Además, aparece el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), institución pública perteneciente al sec-

tor agropecuario, órgano descentralizado con personería jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es introducir mejoras a los sistemas de mercadeo y comercialización de productos perecederos.¹⁷ El Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos (CENADA) se convierte en el primer proyecto ejecutado por el PIMA, el cual inició operaciones el 23 de abril de 1981 y se constituye en la única Central Mayorista de frutas, hortalizas y productos del mar de Costa Rica. Finalmente, se tiene también al Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART), encargado de fomentar la cultura costarricense por medio de la radio y la televisión.

3.2 SERVICIOS PÚBLICOS

En su función de proveedor de servicios públicos, el Estado puede cumplir varias funciones. Como se dijo anteriormente, los bienes y servicios públicos son aquellos cuya existencia no está sujeta a los principios de rivalidad o exclusión. Eso es, una vez producidos, cualquier ciudadano puede gozar de él sin que su disfrute afecte el de los demás, ni que nadie pueda quedar excluido de su disfrute. En ese sentido, el Estado costarricense cuenta con varias instituciones que, en su momento, fueron creadas con la idea de suplir bienes o servicios públicos. En esta sección se hace una enumeración de dichas instituciones, analizando si la función que hoy día cumplen se apega a la justificación para su creación y si es posible producir el mismo bien o servicio público bajo un esquema de mayor eficiencia en el uso de recursos que el actual. Para

17 La génesis del PIMA se remonta a 1972, cuando dentro del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (FAM) se establece un programa con técnicos de varias instituciones nacionales y la asesoría de técnicos de la Universidad Estatal de Michigan, EE.UU. Estos técnicos debían atender las solicitudes planteadas por diferentes municipalidades (gobiernos locales o ayuntamientos) para la remodelación o construcción de sus mercados detallistas.

esto se dividirán las instituciones estatales proveedoras de servicios públicos en dos categorías: i) productoras de infraestructura, ii) instituciones que velan por el cumplimiento del impero de la ley y iii) las que promueven algún sector específico de la economía.

Productoras de infraestructura

Tradicionalmente, el Estado se ha encargado de la producción y mantenimiento de la infraestructura de un país, al considerarse que es bien o servicio público. En el sentido estricto de la definición de un bien público, sólo las carreteras pueden ser consideradas como tales, ya que, una vez construidas, el servicio puede ser disfrutado por cualquier persona (no aplica el principio de exclusión). En el caso de otro tipo de infraestructura, como puertos, aeropuertos o ferrocarriles, si bien no pueden considerarse como bienes públicos, estrictamente hablando, el Estado ha jugado un rol importante en su provisión, ya que su construcción usualmente es de grandes dimensiones (existen economías de escala y altas inversiones) y su provisión genera externalidades positivas para el resto de la economía.

Como proveedor de infraestructura, el Estado costarricense cuenta con varias instituciones públicas. En lo que se refiere a administración de puertos, están el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) y la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA). Para la operación de los ferrocarriles está el Instituto Costarricense de Ferrocarril (INCOFER); mientras que para la construcción y mantenimiento de carreteras están el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y el Consejo Nacional de Concesiones (CNC), ambas instituciones adscritas al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). Además, existe el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA),

encargado, como su nombre lo indica, de los canales de riego en diversas zonas geográficas (especialmente en Guanacaste).

En Costa Rica es función del MOPT el planificar, construir, mejorar y mantener los puertos marítimos. Para su administración fueron creados el INCOP, encargado de los puertos en el Pacífico, y JAPDEVA, que además de administrar el único puerto en el Atlántico (Complejo Limón-Moín), tiene la función de ayudar al desarrollo de la región atlántica. Hasta recientemente, estas dos instituciones públicas habían sido encargadas de operar exclusivamente los puertos marítimos. Sin embargo, en agosto de 2006, luego de un tortuoso proceso, se logró finiquitar la concesión del servicio de operación del puerto de Caldera en el Pacífico a un consorcio privado. Con sólo el ingreso de este consorcio y aún sin construir una nueva terminal granelera que contempla el contrato de concesión, la eficiencia del puerto aumentó significativamente, logrando descargar una mayor cantidad de contenedores y barcos graneleros en un menor tiempo.

Para la operación de los ferrocarriles, en 1985 se creó el INCOFER, para unificar la operación de los trenes al Pacífico y al Atlántico en una sola institución (anteriormente eran dos instituciones públicas separadas). Sin embargo, en 1995 el gobierno decidió terminar la operación de los ferrocarriles debido a que estos no eran financieramente viables. El INCOFER fue reducido a unos pocos empleados casi de inmediato, pero sin haber sido cerrado. Al poco tiempo del cierre del ferrocarril, aumentó de manera considerable el congestionamiento de las carreteras con camiones de carga, por lo que la idea de volver a poner en operación los ferrocarriles ha venido tomando fuerza. Desde entonces se han hecho intentos por concesionar esta operación al sector privado, pero no se ha logrado concretar nada. Al día de hoy, únicamente funciona

una línea del tren urbano para pasajeros y otra para el transporte de carga en el Atlántico, ambas operadas por la institución estatal.

La construcción y mantenimiento de las carreteras nacionales está a cargo del MOPT, para lo cual este cuenta con dos instituciones públicas adscritas, el CONAVI y el CNC. El primero, creado en 1998, se encarga de administrar un Fondo Vial para el mantenimiento y construcción de la red vial nacional. Este fondo se nutre de un impuesto específico a los combustibles, una parte del impuesto a la propiedad de vehículos, los dineros recaudados en los peajes de las autopistas, así como de empréstitos que decida tomar o de recursos que el mismo MOPT decida trasladarle. Por muchos años, sin embargo, el Ministerio de Hacienda, en la práctica, no le trasladó todos los recursos que le correspondían al Fondo Vial, por lo que la labor de mantenimiento de carreteras se vio limitada y la construcción de nuevas obras fue prácticamente inexistente.

El Consejo Nacional de Concesiones (CNC) es otra institución pública que no ha tenido éxito en su labor de proveer un servicio público adecuado. Creada desde 1994, al día de hoy únicamente se han podido conceder dos obras en concesión. Una, el Puerto de Caldera, mencionado arriba, único caso que se puede poner como un ejemplo exitoso. La otra concesión es la del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, la que ha estado envuelta en una serie de discusiones legales y financieras desde su concesión a una compañía privada en el año 2001. Esto ha resultado en que, al día de hoy, no se haya terminado la ampliación del aeropuerto que forma parte de la concesión, limitando así la eficiencia de la operación del mismo, al punto que existen altas probabilidades de que el gobierno y el operador del aeropuerto finiquiten el contrato antes de su terminación para que su operación vuelva a manos del primero.

Proveedor del Imperio de la Ley

El Estado costarricense, como proveedor de reglas claras, ha creado una serie de instituciones cuyo objetivo principal es la creación de condiciones más favorables para la operación adecuada de los mercados. En 1995, se promulgó la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, la cual creó la Comisión Nacional del Consumidor y la Comisión para Promover la Competencia. Estas dos entidades han sido muy activas en recibir y tramitar denuncias de consumidores que ven maltratados sus derechos, especialmente por parte de comerciantes, o de empresas que han visto limitada su posibilidad de participar en el mercado por parte de algún competidor que esté realizando prácticas monopolísticas. En efecto, si bien el rol sancionatorio de estas instituciones puede ser limitado en ocasiones, han tenido un impacto importante en promover reglas de competencia más justas dentro de los mercados.

A partir de la década de los 80, el sistema financiero costarricense sufrió una transformación importante, al permitir que el sector privado incursionara en el mismo y que la mentalidad reguladora e intervencionista de los bancos estatales cambiara hacia una de mayor competencia dentro del sistema y servicio al cliente. Al mismo tiempo, se vio la necesidad de reforzar el sistema de supervisión financiera, con el objetivo de velar por una adecuada operación del mercado y darles mayor protección a los clientes del sistema, principalmente mediante la reducción de riesgos sistémicos que pudieran poner en peligro los ahorros del público. Es así como se crearon superintendencias para las entidades financieras (SUGEF), valores (SUGEVAL) y pensiones (SUPEN) y el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF).

Finalmente, en este grupo de instituciones estatales que velan por el Imperio de la Ley se en-

cuentra la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP). Esta se encarga de fijar los precios o tarifas de los servicios brindados en forma monopolística por otras instituciones estatales (energía, telecomunicaciones, agua), así como los servicios de transporte público (buses, taxis, etc.). Esta institución debería jugar un papel muy importante en la fijación de precios que se asemejen a los que prevalecerían en un mercado de competencia, para aquellos casos en que se ha definido que algún servicio debe ser provisto de manera monopólica por el Estado. Sin embargo, tradicionalmente la ARESEP ha puesto tarifas bajo un esquema de “servicio al costo” (cost-plus), buscando que la institución pueda cubrir sus costos de operación con las tarifas que recauda, pero no se ha tomado en cuenta, en muchos casos, la calidad del servicio brindado, la eficiencia con que la institución utiliza los recursos, o las posibles necesidades de inversión a futuro que se requieren para mantener un balance entre calidad y precio adecuado.

Promotor de sectores

El Estado costarricense ha jugado un rol importante en la promoción de diversos sectores productivos del país. En algunos casos, las instituciones que se han creado bajo este concepto se dedican, sobre todo, a la promoción de la investigación de mejores prácticas productivas o nuevos productos, y la búsqueda de nuevos mercados para los productos (especialmente a nivel internacional). En otros casos, los servicios que brindan las instituciones son más de interés gremial que un servicio público dado por el Estado. Entre las instituciones creadas con el objetivo de promover sectores, se encuentran:

- Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE)
- Consejo Nacional de Producción (CNP)
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICIT)

- Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)
- Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA)
- Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) Junta de Fomento Salinero
- Junta de Fomento Avícola
- Junta Nacional de la Cabuya
- Liga Agrícola Industrial de la Caña (LAICA)
- Corporación Bananera Nacional (CORBANA)
- Corporación Arrocería Nacional (CONARROZ)
- Corporación de Fomento Ganadero (CORFOGA)
- Corporación Hortícola Nacional
- Academia Nacional de las Ciencias

3.3 LOS SERVICIOS BÁSICOS

En su función como proveedor de servicios básicos se considera que el Estado debe participar activamente en la provisión de ciertos servicios considerados como indispensables para la subsistencia de los hogares en la sociedad. La definición de estos servicios puede variar de un país a otro, dependiendo de lo que cada uno considere debe ser ese nivel “básico” que todo hogar debe contar, dependiendo de aspectos culturales o históricos. En Costa Rica se ha considerado como básico, por ejemplo, la provisión de agua potable y seguro de salud para toda la población (indispensable para lograr niveles de salud aceptables), educación primaria gratuita para los niños y electrificación de zonas rurales alejadas. La provisión de estos servicios se ha mantenido en manos del Estado, mayoritariamente, por muchos años. Sin embargo, los arreglos institucionales que se pueden usar en cada caso pueden diferir y cada uno de ellos puede llevar a distintos grados de eficiencia en el uso de los recursos.

En esta sección se analizan dos casos de provisión de servicios básicos por parte del Estado: i) los servicios de salud y ii) los servicios de acue-

ductos y alcantarillados. Ambos servicios se considera que han sido fundamentales en el logro de buenos indicadores de salud que goza el país. Sin embargo, los arreglos institucionales tienen diferencias importantes y son susceptibles mejoras en ambos casos, con el fin de lograr las mismas metas con un mejor uso de los recursos disponibles.

Sector salud

El sector salud de Costa Rica se ha distinguido a nivel latinoamericano por sus buenos indicadores de desempeño. De acuerdo con el Reporte de la Organización Mundial de la Salud de 2000 (WHO, 2000), Costa Rica se ubicaba en la posición 45 de 191 países en el indicador global de logro de metas (*attainment*), superado en la región únicamente por Chile, Cuba y Colombia.

En el momento de analizar la eficiencia del gasto público en salud, debe tomarse en cuenta no sólo los logros obtenidos, sino también el nivel y la composición de dicho gasto. Según el reporte WHO (2000), Costa Rica gasta 8,7 por ciento del PIB en salud. A diferencia de muchos países, la mayor parte del gasto en salud que se hace en Costa Rica es hecho por el sector público (77 por ciento).

En una estimación econométrica hecha por Evans *et al.* (2000) acerca de la eficiencia en producir salud por parte de los sistemas de salud de 191 países, Costa Rica se ubica en la posición 25, segundo para América latina, detrás de Chile. El modelo toma el indicador de esperanza de vida saludable (DALE) como el resultado de la producción de salud de un país y lo relaciona con el gasto total en salud, tanto privado como público (en términos de dólares corregidos por la paridad

del poder de compra) y el nivel de educación de cada país.

En un trabajo paralelo al de Evans *et al.* (2000), Tandon *et al.* (2000) toma como variable resultado no sólo la obtención de la salud de cada país sino un índice compuesto por otros indicadores relacionados estrechamente con las metas que debe tener un sistema de salud, a saber:

- a) que la mejora en la salud sea para toda la población,
- b) que el sistema de salud corresponda a las expectativas de la población,
- c) que el financiamiento y el riesgo financiero de protección del sistema sea “justo”, en el sentido que las familias pobres no tengan que pagar un porcentaje más alto de su gasto discrecional en salud que las familias ricas, y que todas las familias estén protegidas contra pérdidas financieras catastróficas relacionadas con enfermedades.

Bajo este modelo de medición, Costa Rica también muestra un alto grado de eficiencia en el uso de los recursos para lograr los buenos indicadores que tiene. Se ubica en la posición 36, únicamente superado en América latina por Colombia y Chile.

La Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), como ejecutora, y el Ministerio de Salud, como rector, son las principales instituciones estatales encargadas de la salud pública en Costa Rica.¹⁸ La CCSS fue creada mediante la Ley No. 17, de 1941, primero como institución semiautónoma y en 1943 transformada en autónoma. En un principio, su objetivo era atender a la población obrera del país y más tarde se fueron

18 Según el reporte WHO 2000, el 84 por ciento del gasto público en salud en Costa Rica es hecho por la CCSS. Esto significa que el gasto hecho por dicha institución representa el 65 por ciento del gasto total en salud del país.

agregando a su cobertura otro tipo de trabajadores, hasta que en 1961 se aprueba la universalización de los seguros sociales del país a cargo de la CCSS.

Poco a poco, además, la CCSS ha ido asumiendo funciones del sector salud. En 1973 asume la administración de los hospitales, anteriormente administrados por el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (financiados con fondos de la Junta de Protección Social de San José y el Estado) y en 1975 asume la administración del Sistema de Pensiones del Régimen no Contributivo (para los ciudadanos de bajos recursos). En 1982 se inicia el proceso de integración de servicios entre la CCSS y el Ministerio de Salud y en 1993 la CCSS asume en forma integral la prestación de servicios a los ciudadanos (promoción de la salud, prevención de la enfermedad, curación y rehabilitación).

En 1988, la CCSS inicia un proceso de reforma interna, que incluye la aprobación de una ley mediante la cual se les otorga a los hospitales y clínicas una mayor autonomía en la gestión presupuestaria, contratación administrativa y administración de los recursos humanos. Se crean, además, las Juntas de Salud, que funcionan como entes auxiliares de los hospitales y clínicas. Con estas reformas se pretendía mejorar la atención, promover la participación ciudadana en los servicios de salud y la introducción de sistemas que, por medio de incentivos, lograran aumentar la eficiencia en el uso de los recursos.

Dentro de las reformas hechas a partir de 1988, la CCSS introduce un esquema novedoso mediante la creación de cooperativas de aten-

ción integral de salud, con el fin de buscar mejoras en la calidad y eficiencia en los servicios de salud. Este esquema mixto se trata de un esquema de cooperación público-privado (*Public-Private Partnership*, PPP), mediante el cual los centros de salud de algunas regiones del país son entregados a los trabajadores de los mismos, junto con los miembros de la comunidad que atienden, para su administración. En el caso de Costa Rica se escogió darle participación al sector privado en la provisión de servicios de salud por medio de cooperativas, al considerarse que este sería un esquema más aceptable por parte del público que la privatización de los centros.¹⁹

La idea de este esquema es darles un mayor incentivo a los trabajadores de los centros de salud para operar de manera eficiente, con mayor atención en la calidad de atención a los pacientes y sin tanto desperdicio de recursos. Parte de los problemas de atención en la CCSS se relacionan con la estabilidad de los funcionarios en sus puestos, sin relación alguna con su rendimiento, una carrera funcionaria condicionada por la antigüedad y no por el mérito, los largos procesos para cesar un funcionario, la imposibilidad de elección médica por parte de los pacientes. Estas amarras institucionales han devengado en prácticas de corrupción y bajos rendimientos de parte de los empleados de la institución, que obligaron a buscar mecanismos alternativos para incentivar a los funcionarios a actuar de manera diferente.²⁰

El esquema está diseñado de manera que la CCSS aporta las instalaciones y el equipo inicialmente, el cual es entregado a la cooperativa

19 Véase Sojo (1998).

20 Sojo (1998) menciona, por ejemplo, que la práctica de los 'biombos' mediante la cual un médico cobra al asegurado de la CCSS por atenciones, principalmente intervenciones quirúrgicas, realizadas en las instalaciones públicas, era una práctica común a fines de los setenta. En 1977, menciona, se había detectado que un 35 por ciento de los procedimientos caros habían tenido una entrada en emergencia, donde tampoco habían sido registrados.

para su mantenimiento, reparación y adquisición de nuevo equipo. Los trabajadores del centro de salud se organizan en forma de cooperativa de dos formas, ya sea autogestionaria, es decir, que solo se permite la asociación de los trabajadores, o de cogestión, en que participan como socios y dueños los trabajadores y la comunidad que recibe los servicios.²¹ La CCSS paga mensualmente por los servicios prestados por las cooperativas de acuerdo a la cantidad de pacientes atendidos, y según la calidad de servicios brindados. Para ello se mantiene una Reserva de Garantía, la cual se cancela una vez que la CCSS comprueba que todos los servicios por los cuales está pagando en realidad se ofrecieron, por medio de la realización de encuestas de satisfacción de los pacientes y estadísticas de cobertura de la población atendida.

Estas cooperativas empezaron brindando únicamente servicios básicos al principio, pero paulatinamente se les fue trasladando más funciones y en la actualidad ofrecen, además, consulta externa, servicios de prevención, como vacunación y control de embarazadas, así como otras especialidades, odontología y psicología, por ejemplo. Hoy en día, estas instituciones atienden aproximadamente 15 por ciento de la población del país, empleaban aproximadamente a 812 trabajadores y operan un presupuesto de más de US\$ 19 millones de dólares anuales, lo cual equivale a cerca del 20 por ciento del presupuesto de servicios médicos de la CCSS. En busca de ingresos alternativos, no provenientes de la Caja, una de las cooperativas creó una sociedad que brinda servicios de medicina priva-

da y vende medicamentos, y entre las cuatro cooperativas formaron un consorcio que adquirió un hospital privado, el cual atravesaba una crisis financiera, y lo reinauguró como un hospital cooperativo.

Estudios realizados sobre el rendimiento de estas cooperativas revelan que este esquema ofrece varias ventajas.²² Entre ellas, se mencionan:

- a) una mejor orientación de los recursos disponibles hacia los objetivos de salud,
- b) la amplitud de la cantidad de proveedores, que permite un incremento de la cobertura de los servicios de salud, y
- c) el fortalecimiento de la calidad y la introducción de elementos gerenciales dentro de los servicios de salud.

Según Cercone y Briceño (2002), luego de diez años de operación, las cooperativas presentaban índices de accesibilidad, eficacia, eficiencia y productividad superiores, en promedio hasta en más de un 60 por ciento, que los indicadores de las clínicas tradicionales de la CCSS. Menciona, por ejemplo, que los indicadores del número de consultas de medicina general por habitante es un 177 por ciento superior en las cooperativas, y que el porcentaje de cobertura efectiva prácticamente duplica al de las clínicas tradicionales. Las principales lecciones aprendidas de este modelo, según dichos autores (2002), son:

- a) El grado de autonomía de las cooperativas permite realizar una gestión más eficiente, pues las decisiones son tomadas por el Con-

21 Este modelo ha sido adoptado en cuatro zonas del Gran Área Metropolitana: Santa Ana, Tibás, Pavas y Barva, así como otras dos entidades no cooperativas, la Universidad de Costa Rica y ASEMECO (Asociación de Médicos Costarricenses). De las cuatro cooperativas, sólo la de Santa Ana es de cogestión, las demás son autogestionarias.

22 Cercone y Briceño (2002) mencionan varios estudios realizados sobre el funcionamiento de las cooperativas bajo el modelo de cooperación público-privado.

sejo Administrativo que es designado por todos los miembros de la cooperativa.

- b) El establecimiento de mecanismos de pago prospectivos ha incentivado a las cooperativas a operar con eficiencia, debido a la transferencia de riesgo del financiador al proveedor.
- c) La condición de *beneficiario residual (residual claimant)* de las cooperativas es uno de los principales incentivos para desarrollar una gestión y organización efectiva y eficiente, de modo que beneficie a todos los participantes del modelo: socios, usuarios y Estado.
- d) La satisfacción de los usuarios de las cooperativas es mayor que en el caso de las clínicas tradicionales, aunque permanecen problemas importantes en variables como el tiempo de espera, las largas filas para obtener citas, etc.

A pesar del relativo éxito de este esquema, recientemente ha sido criticado por el mayor costo de atención que tienen, ya que el gasto real per cápita de las cooperativas es 33 por ciento mayor que el resto de clínicas de la CCSS. Pero, más allá de su costo, la Contraloría General de la República (CGR) ha cuestionado el procedimiento utilizado en un principio para establecer las cooperativas. Se dice que los reglamentos usados para justificar la compra directa de los servicios a las cooperativas, en lugar de realizar un concurso o licitación, no eran válidos.²³ Además, se menciona que el sistema de evaluación del servicio y su calidad carecen de objetividad, ya que es elaborado por la misma institución que presta el servicio. Por estas razones, la CGR le ha otorgado un plazo a la CCSS para que lleve a concurso la prestación de estos servicios, una vez que se

venza el contrato actual con cada una de ellas. En otras palabras, la CGR no cuestiona el hecho de haber “cooperativizado” los centros de salud sino la forma en que se hizo, y ahora busca que se genere un cierto grado de competencia en la adjudicación de los servicios, para que el precio que la CCSS paga por éstos se asemeje más a un precio de mercado, en busca de aumentar más la eficiencia de los recursos.

Sector acueductos y alcantarillados

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) fue fundado en 1961. Antes de su creación, las municipalidades se encargaban de operar los acueductos (sistema de agua en cabeceras de cantón, y sistema de evacuación de aguas servidas en las principales ciudades) y el Departamento de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas y Transportes se encargaba de construir la infraestructura de aguas. Con este esquema, las municipalidades cobraban sólo costo de operación de las redes de acueductos (sin tomar en cuenta la depreciación) preocupándose poco por darle mantenimiento a la inversión. La combinación de un alto crecimiento de la población, con un bajo presupuesto nacional dedicado a obras de infraestructura y las bajas tarifas cobradas a los usuarios, llevaron a grave deterioro de red nacional de aguas.

El 14 de abril de 1961 se emitió la Ley 2726, que creó el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado (SNA), reuniendo a los departamentos de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el de Ingeniería Sanitaria del Ministerio de Salubridad Pública, junto con las dependencias de la municipalidades dedicadas a brindar los servicios de aguas. La nueva institución tendría la responsabilidad

²³ Contraloría General de La República (2008).

de hacer las obras, darles mantenimiento y asumir el pago de las deudas contraídas para dar servicios de agua potable y aguas servidas en todo el país. El objetivo de la institución sería el de “atender en forma técnica los servicios de acueductos y alcantarillados, para suministrar calidad a los usuarios, despertando la preocupación por la potabilidad del agua y por el tratamiento de las aguas negras para evitar la contaminación”.²⁴

Uno de los problemas que se generó con el sistema anterior a la creación del ICAA fue que las tarifas cobradas eran muy bajas, y en algunos casos inexistentes. El uso de los servicios, por lo tanto, era considerado por los usuarios como un deber del Estado de suministrarlo gratis. Cuando el ICAA fue asumiendo la operación de los acueductos municipales en forma paulatina, una de las resistencias más grandes que encontró fue la de las poblaciones de pagar el verdadero costo del servicio. Eventualmente, se designó al Servicio Nacional de Electricidad (SNE, hoy ARESEP) como la entidad encargada de fijar las tarifas, desligando la ejecución de las políticas tarifarias de las presiones políticas. Aun así, al principio las tarifas fijadas no permitían el autofinanciamiento de la institución, por lo que el gobierno asumió parte del pago de las deudas adquiridas por la institución para la construcción de infraestructura y debió subsidiar anualmente al ICAA para poder operar con las bajas tarifas.

A pesar de que la ley le otorga al ICAA la función de administrar y operar la red nacional de los servicios de agua, durante la historia de la institución existen etapas en las cuales siste-

mas de acueductos rurales han pasado de vuelta a ser administrados por comités locales o municipalidades. Incluso, el ICAA también ha cedido en ocasiones a presiones políticas a traspasar algunas obras a las municipalidades (no sólo su mantenimiento), quedando éstas encargadas de cobrar por el servicio. Ante la falta de mantenimiento y nuevas inversiones, ya sea la Asamblea Legislativa (mediante partidas específicas), el IFAM (Instituto de Fomento y Asesoría Municipal) o el FODESAF (Fondo para el Desarrollo Social y Asignaciones Familiares) han ayudado a pagar por las nuevas inversiones requeridas para seguir dando el servicio de acueductos y alcantarillados en distintas zonas del país.

Hoy en día existen aún dos tipos de tarifas a nivel nacional, las del ICAA y ESPH, por un lado, y las municipales, por otro, siendo estas últimas mucho más bajas que las primeras.²⁵ Incluso las tarifas del ICAA no incluyen un componente para nuevas inversiones sino que “el modelo utilizado, aún cuando proporciona un margen de rentabilidad seguro y fácilmente predecible para quien presta el servicio, estimula las inversiones de capital, pero no la obtención de mejoras operativas y/o las reducciones tarifarias.”²⁶

El problema con el sistema tarifario actual en el sistema de acueductos del país es que no incentiva el uso eficiente de los recursos, tanto del lado de la institución como de los usuarios. Por un lado, persisten las bajas tarifas, principalmente a nivel de los acueductos municipales, que hace que los usuarios se preocupen poco por el uso razonable del agua que consumen. Tampoco consideran las externalidades negativas del uso de aguas servidas, ya que no contemplan,

24 Tomado de *Historia Amplia del AyA*, en: <http://www.aya.go.cr/informacion/historiaamp.php>

25 La Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) actualmente administra los acueductos y el servicio eléctrico en la provincia de Heredia.

26 Tomado de la Reseña Histórica del AyA, en: <http://www.aya.go.cr/informacion/historiaamp.php>

para los casos de las ciudades, el verdadero costo ambiental del tratamiento de las mismas.

Por otro lado, la fijación de tarifas para el ICAA y ESPH se basa en un modelo de costos. La filosofía de la ARESEP es fijar las tarifas en un nivel suficiente para que las instituciones puedan cubrir sus costos operativos y de mantenimiento de manera prospectiva (hacia adelante). En teoría, se supone que, de esta manera, si la institución es eficiente, obtendrá excedentes, que se aplicarán hacia menores tarifas en el futuro. Además, al momento de fijar las tarifas se toma en cuenta la calidad del servicio y el plan de inversiones que la institución presenta, de manera que se pueda cubrir las necesidades de la población en el largo plazo.

En la realidad, sin embargo, el esquema permite poco control para los casos en que la institución no se preocupe por evitar desperdicios de agua, ya que no es castigada. Por ejemplo, en enero de 2007, la ARESEP no le autorizó un nuevo aumento al ICAA en sus tarifas debido a que consideró que la institución no había hecho las inversiones que ya habían sido autorizadas en un aumento previo y a que existía un desperdicio de agua equivalente al 51 por ciento (pérdida en red como porcentaje de agua despachada).²⁷

Sector educativo

En Costa Rica, la Constitución Política consagra en su artículo 78 la gratuidad y obligato-

riedad de la enseñanza preescolar y la general básica (entendida esta como la primaria completa y secundaria hasta tercer año). Por su parte, esta misma norma concede a la educación diversificada (entendida como la secundaria a partir de cuarto año) solamente el carácter de gratuita, pero no el de obligatoria.²⁸

Con las cuatro universidades estatales existentes al momento²⁹ -Universidad de Costa Rica (UCR), Universidad Nacional Autónoma (UNA), Universidad Estatal a Distancia (UNED) e Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)- y varios colegios universitarios -Colegio Universitario de Cartago (CUC), Colegio Universitario de Alajuela (CUNA), Colegio Universitario de Riego y Drenaje del Trópico Seco (CURDTS), Colegio Universitario de Limón (CUNLIMON)-, el Estado fomenta la formación de recursos humanos en Costa Rica.

Las universidades estatales han sido importantes “catalizadores” en la generación de recursos humanos capacitados a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y, aunque no son las únicas universidades del país (pues existe una gran gama de universidades privadas), históricamente han representado una proporción importante de los títulos universitarios otorgados al nivel nacional. Sin embargo, esto ha venido cambiando como consecuencia del surgimiento de una gran cantidad de universidades privadas, las cuales han absorbido gran parte de la demanda

27 Ver algunos reportes de calidad del servicio en: http://www.aresep.go.cr/docs/A_%20Y_%20A-INDICADORES_%20CALIDAD_13-10-2006.xls.

28 Por disposición constitucional de la República de Costa Rica, en el país se impuso desde 1869 que la educación primaria fuera gratuita y obligatoria. Asimismo, en 1949, mediante el artículo 78 de la Constitución de la República, se estableció, además, que *La educación preescolar y la general básica son obligatorias. Estas y la educación diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por la Nación. En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al seis por ciento (6%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución.*

29 Asimismo, existe un proyecto de ley para la creación de una universidad estatal adicional en la provincia de Alajuela, el cual está en trámite en la Asamblea Legislativa.

insatisfecha por parte de estudiantes que no logran obtener cupo en las universidades estatales, como se verá más adelante.

Las universidades públicas, al recibir subsidios estatales vía presupuesto de la República, por medio del Fondo de Educación para la Enseñanza Superior (FEES), generan transferencias (subsidios) no sólo hacia estudiantes de escasos recursos económicos (que es parte de la justificación inicial para su creación), sino también a estudiantes provenientes de familias que no son de escasos recursos (de hecho, familias de ingresos altos), quienes al estar mejor preparados por sus estudios secundarios en colegios privados, tienen más capacidad de lograr admisión en las universidades públicas. De hecho, gran número de estudiantes admitidos en universidades estatales pagaban mucho más de matrícula en sus colegios (privados) que lo que pagan en estos centros de educación terciaria. Ello, hasta cierto punto, no deja de ser paradójico. Asimismo, para entrar en estas universidades (con la excepción de la UNED), los estudiantes deben hacer un examen de admisión donde, en términos generales, los más aptos para sacar más calificaciones son los estudiantes de la educación secundaria privada, nuevamente mostrándose un problema de asignación de cupos que quizá sería positivo revisar a futuro.

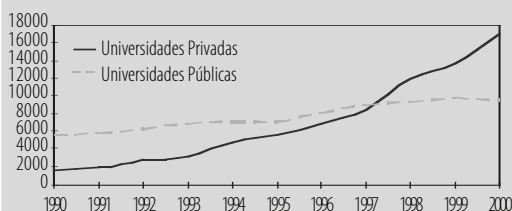
A pesar de estos problemas en la admisión a las universidades estatales, en general puede decirse que el efecto catalizador para la generación de recursos humanos de calidad se ha venido cumpliendo desde mediados de los años 40 (con la UCR, y posteriormente por medio de las demás universidades). Aquí, los efectos de las externalidades positivas para la sociedad siguen

vigentes y, de hecho, Costa Rica es uno de los países con mejor desarrollo de recursos humanos en Centroamérica e, incluso, en Latinoamérica. Este también es un ejemplo de bienes meritórios, en los cuales la sociedad define como un área de alta prioridad para ser desarrollada en el presente y, de esta forma, generar bienestar en la población en el futuro al mejorar sus condiciones de vida y reducir la pobreza.

En el siguiente gráfico se muestra la cantidad de títulos otorgados durante el período 1990-2000, clasificándolos según régimen (público o privado) y grado académico. Ahí puede apreciarse cómo las universidades privadas superan, a partir de 1997, a las universidades públicas en la cantidad de títulos otorgados. De hecho, a partir de ese año, el número de títulos otorgados por las universidades públicas ha tendido a estabilizarse. Un factor importante que puede responder a esta situación es el hecho de que los presupuestos de las universidades públicas no se han incrementado en términos reales durante estos años. En este sentido, a pesar de que las solicitudes de ingreso de nuevos estudiantes en carreras afines a las tecnologías de información se han incrementado considerablemente, las universidades públicas logran absorber como mucho un 10 por ciento de dichas solicitudes.³⁰ Otro elemento que debe considerarse es el referente a la falta de recursos humanos calificados (es decir, profesores universitarios), por lo que es difícil enfrentarse a esta demanda ya que, por más que quisieran aumentar los cupos en estas carreras, en muchos casos, no podrían conseguir profesores (a veces ni siquiera a tiempo parcial) para enseñar a tal cantidad de estudiantes.

30 A modo de ejemplo, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, para 2001, tuvo 2.400 solicitudes de ingreso para la carrera de Ingeniería en Computación; sin embargo, la cantidad de estudiantes admitidos fue sólo de 170 (130 en la Sede Central y 40 en San Carlos), lo que representa tan sólo un 7 por ciento de las nuevas solicitudes.

Gráfico 5. Total de títulos universitarios según régimen, 1990-2000



Fuente: Céspedes y González (2002).

Por su parte, el siguiente cuadro muestra la evolución de las proporciones de títulos universitarios entre las universidades públicas y las privadas entre 1995 y 2006, por grado académico. Se nota el avance relativo de estas últimas en las bachilleratos, licenciaturas, especialidades profesionales, maestrías y doctorados; no así en diplomados y profesorados, donde las universidades estatales tienen el 100 por ciento de los tí-

Cuadro 3. Total de títulos universitarios, según régimen y grado, 1995 y 2006.

Por grado académico	1995		2006	
	Univ. Pública	Univ. Privada	Univ. Pública	Univ. Privada
Diplomado	100,0	0,0	100,0	0,0
Profesorado	100,0	0,0	100,0	0,0
Bachillerato	49,5	50,5	37,7	62,3
Licenciatura	47,3	52,7	28,1	71,9
Especialidad profesional	100,0	0,0	49,6	50,4
Maestría	34,5	65,5	34,0	66,0
Doctorado	11,1	88,9	31,6	68,4

Fuente: Estado de la Nación.

tulos otorgados. Lo anterior parece indicar que las universidades privadas se han convertido en una opción muy importante y real para aquellos estudiantes que no encuentran cupo en centros universitarios estatales. Sin embargo, en términos generales, aunque los números en sí mismos son reveladores, también es cierto que algunas de las universidades privadas podrían estar reduciendo el estándar de calidad de sus profesionales, comparados con la calidad más alta de las universidades estatales, lo cual requiere más investigación al respecto.

4. Reflexiones finales

CON ESTE DOCUMENTO se ha dado a conocer el panorama del sector público en Costa Rica. Es indiscutible que el papel de Estado en las actividades económicas ha sido determinante para el desarrollo del país, aunque en ocasiones con resultados graves. Pero, en general, puede decirse que siempre es posible encontrar terreno para mejorar su eficiencia. Esto debe buscarse dentro de un ámbito de paz social y por medio de procesos aceptables y confiables por la población en general.

Debemos, eso sí, tener presente algo fundamental: a pesar de la existencia de fallas de mercado, éstas no pueden ser un “cheque en blanco” para la intervención estatal indiscriminadamente y, en no pocas ocasiones, surgen las fallas del Estado. Recuérdese que esto ocurre tanto por *comisión* (acciones erróneas) como por *omisión* (acciones omisas). Las fallas del Estado por comisión surgen explícitamente por las acciones llevadas a cabo por éste, como por ejemplo, la creación de empresas públicas ineficientes (alto costo), en actividades más aptas para la acción del sector privado; o la creación de monopolios estatales para producción, comercialización y distribución de bienes y servicios, etcétera, que

degeneran en un uso ineficiente de los recursos, sin que se logre, al cabo del tiempo, ningún beneficio social (o muy bajo). Las fallas del Estado por omisión ocurren cuando se dejan de hacer aquellas tareas para las cuales el ente público sí estaría llamado a realizarlas (o las hace de forma insuficiente), como por ejemplo, la provisión de bienes públicos (infraestructura y seguridad públicas) y que, definitivamente, el sector privado no puede suplirlas. De esta forma, ante intervenciones importantes por parte del Estado en las actividades económicas, se presenta una alta posibilidad de que se den estas fallas del Estado (suma tanto de los errores por sus acciones indebidas como por aquellas que se ha dejado de hacer), lo que hace que el resultado de la intervención estatal resulte muy inferior a la que debería haberse dado. Todo esto causando, a su vez, un uso ineficiente de los recursos de la sociedad como un todo.

En este orden de cosas, es fundamental que el Estado se dedique a hacer lo que realmente debe hacer y dejarle al sector privado lo que es apto para éste; en otras palabras, “zapatero a tus zapatos”. Lo anterior por cuanto, aunque el Estado fuera tan eficiente como el sector privado en un determinado sector de actividad económica, el Estado podría tener mayor eficiencia relativa en la provisión de bienes y servicios públicos, pero no en la provisión de bienes y servicios “no públicos”, como por ejemplo, licores, textiles, atunes, celulares o seguros. En otras palabras, el Estado debe buscar atender aquellas actividades para las cuales posee *ventajas comparativas*. También, debe recordarse que, en la medida de lo posible, debe buscarse que la intervención estatal pase el principio de costo-beneficio social, de tal forma que sus actividades en la economía busquen mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos, elimine la distorsión en precios relativos, mitigue las externalidades negativas y

fomente las positivas, reduzca el riesgo en actividades caracterizadas con información asimétrica, provea la infraestructura física pública, etc., todo ello buscando mejorar la competitividad del país y el bienestar general (*social welfare*) de sus habitantes.

En la anterior sección 3 se analizaron algunos casos de intervención estatal (sea como Estado empresario, proveedor de servicios públicos o de servicios básicos) y se mencionaron algunos mecanismos para mejorar el desempeño (en términos de eficiencia) de la actividad estatal. En general, el Estado debe promover mecanismos que incentiven la eficiencia (*carrot and stick*), como rendición de cuentas, incentivos de remuneración asociados al logro de metas, compras competitivas (ya sea por procesos de oferta pública o licitaciones, o mediante compras en línea), de tal forma que se materialicen las bondades de la competencia asociadas al sistema de mercado.

Costa Rica es uno de los pocos países de Latinoamérica donde aún persiste una gran cantidad de monopolios estatales (combustibles, alcohol, seguros, telecomunicaciones y electricidad), o de participación amplia del sector público en otros sectores importantes para la economía (como la banca). Es importante, por lo tanto, promover la eliminación de estos monopolios, introduciendo elementos de competencia a dichos sectores con el propósito de que las instituciones estatales se vean forzadas a eliminar la “grasa” que les está impidiendo ser eficientes, por contar con un mercado cautivo, en el cual la entrada de otros operadores es prácticamente imposible. Todo esto llevaría al planteamiento de reformas puntuales en algunas áreas de acción del Estado, ya sea mediante la transformación de instituciones, la mejora en la participación privada en la provisión de servicios públicos y de servicios básicos, la exposición de los monopolios actuales a la competencia por parte de em-

presas privadas (*apertura*), así como la generación de indicadores de desempeño e incentivos en los organismos y programas que queden bajo la tutela del Estado, sin dejar de lado la posibilidad de vender al sector privado (*privatización*) algunos activos estatales. Si bien este último punto podría ser, además de un generador de mayor eficiencia en la economía, una fuente de recursos frescos para el Estado, debe reconocerse que este tema es *tabú* en el caso costarricense, y se ven pocas posibilidades de que cambie en el futuro cercano.

Para el caso de las instituciones estatales, proveedores de servicios públicos, vale la pena

fomentar la introducción de algunos mecanismos de mercado que promuevan una mayor eficiencia en el uso de los recursos, tales como: i) asociaciones público-privadas que no generen endeudamiento público (o éste sea sin *Garantía del Estado*), ii) concesiones de obras y servicios públicos, iii) subastas y compras por Internet, iv) establecimiento de precios competitivos de servicios públicos (con base en *benchmark* internacional), v) establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y medición de eficiencia en instituciones públicas, vi) ligamen de la remuneración de empleados públicos con la obtención de resultados y eficiencia.

LUIS MESALLES JORBA

Obtuvo un doctorado y una maestría de Economía en The Ohio State University, con especialización en Sistemas Financieros de Países en Desarrollo, luego de haber obtenido el bachillerato en Economía en la Universidad de Costa Rica. Actualmente es Presidente de Academia de Centroamérica, Socio-Consultor de Ecoanálisis y columnista del periódico La Nación. Además es Gerente de La Yema Dorada (empresa avícola) y participa en el Comité de Inversiones de IBP-OPC (operadora de pensiones complementarias). Anteriormente ha sido Vicepresidente de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, columnista del periódico La República, profesor de la Universidad de Costa Rica y del Studium Generale.

OSWALD CÉSPEDES-TORRES

Ph.D. en Economía de The Ohio State University, especializado en los campos de Organización Industrial, Comercio Internacional y Desarrollo Económico. Ha sido consultor para diversas organizaciones nacionales —Academia de Centroamérica, Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)— e internacionales —Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Banco Interamericano de Desarrollo (BID/Costa Rica), Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), United States Agency for International Development (USAID), Information for Development Program (infoDev-World Bank)—, en áreas tales como: Análisis Macroeconómico; Endeudamiento Público; Desarrollo de Recursos Humanos; Inversión Extranjera Directa; Competitividad Internacional; y Desarrollo Económico. Además, es Asociado de la Academia de Centroamérica desde 1997 y su Director de Proyectos desde enero de 2007.

Referencias bibliográficas

- Acueductos y Alcantarillados, AyA (2007). "Historia Amplia del AyA", en <http://www.aya.go.cr/informacion/historiaamp.php>
- Alfaro, R. (2004). "Instituciones Estatales en Costa Rica: Un balance del período 1990-2003". Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Costa Rica. Programa Estado de la Nación.
- Asociación Bancaria Costarricense, ABC (1997). "Historia de la banca comercial en Costa Rica: Desde sus inicios hasta 1996". Preparado por la Universidad Estatal a Distancia (UNED).
- Cercone, J.A. y R.J. Briceño (2002). "La Cooperación Pública y Privada en Acción: El Caso de las Cooperativas de Servicios de Salud en Costa Rica. 1988-2000". Estudio para la Caja Costarricense de Seguro Social. Sanigest Internacional. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República (2008). "Informe Final de Gestión: Gerencia de Servicios Sociales". División de Fiscalización Operativa y Evaluativo de Servicios Sociales. San José, Costa Rica. 11 de enero de 2008.
- Céspedes, O. y C. González (2002). "Recursos Humanos para las Empresas Multinacionales de Alta Tecnología en Costa Rica: Análisis de las Brechas entre Oferta y Demanda". San José, Costa Rica. CAATEC.
- Echebarría, K. (2000). "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales", en http://www.iadb.org/sds/SCS/site_4638_s.ht
- Estado de la Nación (2004). X Informe del Estado de la Nación.
- Evans D, Tandon A., C.J.L. Murray, J. Lauer (2000). "The comparative efficiency of national health systems in producing health: An analysis of 191 countries. Geneva, World Health Organization", GPE Discussion Paper No. 29.
- González-Vega, C. y L. Mesalles (1993). "La Economía Política de la nacionalización bancaria: El caso de Costa Rica: 1948-1990", en González-Vega, C. y Vargas, T. (editores) Reforma Financiera en Costa Rica: Perspectivas y Propuestas. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- Krueger, A. (1974). "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *American Economic Review* 64: 291-303.
- Mesalles, L. y O. Céspedes (2008). "Costa Rica", en Fischer-Bollin, P. y E. Saavedra (editores) Crecimiento y Progreso Social en América Latina, Konrad Adenauer Stiftung.
- Monge, R., F.A. Monge y J.C. Vargas (2007). "Servicios financieros para las micros y pequeñas empresas: Desempeño e impacto socioeconómico de BN-Desarrollo", documento Comisión Asesora en Alta Tecnología.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Development*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Saborío, R. (2000). "Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense", en <http://www.cesdepu.com>
- _____ (2004). "Administración de la justicia: Balance de quince años", ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Costa Rica. Programa Estado de la Nación.
- Sojo, A. (1998). "Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa", Serie Políticas Sociales 27, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.
- Srinivasan, T. N. (1985). "Neoclassical Political Economy, the State and Economic Development", *Asian Development Review* 3: 38-58.
- Tandon A., C.J.L. Murray, J. Lauer y D. Evans (2000). "Measuring overall health system performance for 191 countries", GPE Discussion Paper No. 30, World Health Organization.
- World Health Organization, WHO (2000). *The World Health Report 2000 Health Systems: Improving Performance*, Geneva, Switzerland.