

# **La Eficiencia del Gasto Público en América Latina: Caso de Costa Rica**

**Oswald Céspedes  
Luis Mesalles**

**San José, Costa Rica  
24 de Febrero de 2008**

# Esquema Presentación



1. Introducción
2. Situación Actual del Sector Público
3. Hacia un Sector Público más Eficiente
4. Reflexiones Finales

# 1. Introducción

- Investigación forma parte de estudios de SOPLA de KAS

- “Desafíos para la Política Económica y Social de América Latina” (13 países)
- Busca responder porque América Latina no ha crecido más, ni ha reducido las desigualdades
- Busca evaluar instrumentos ideales para mejorar situación económica y social de América Latina

# 1. Introducción

## • Objetivo General:

- Realizar un diagnóstico acerca del papel del Estado y su eficiencia en la economía costarricense, como proveedor de bienes y servicios
- Llamar la atención sobre oportunidades de mejora en el accionar del Estado

# Objetivos Específicos

- Presentar los antecedentes de la estructura del Estado (Sector Público) en Costa Rica
- Revisar algunos casos del Estado como proveedor de bienes y servicios
  - Justificación para creación de instituciones
    - Para resolver “Falla del Mercado” u otra (monopolio natural, externalidades, fallas de información, provisión de bienes públicos o meritorios)
    - ¿Se mantiene en el tiempo?
  - Mecanismo de incentivos para ser eficiente en el uso de recursos
    - No se mide grado general de eficiencia, sino se dan ejemplos específicos
    - Análisis cualitativo de instituciones

# Advertencias

- No intenta medir grado de eficiencia del gasto público
- No entra a analizar rol del Estado como proveedor de “Estabilidad Macroeconómica”, ni proveedor de “Institucionalidad” (normas – “rule of law”)

## 2. Evolución del Estado Costarricense



- Antes de 1960:
  - *Modelo de Desarrollo hacia Afuera*: economía pequeña y abierta, con exportaciones poco diversificadas
  - Estado pequeño:
    - Total 124 instituciones (106 existían desde antes de 1950 y 18 más se crearon en 1951-1959)
  - Preocupación política por:
    - La salud general de la población
    - El bienestar de la gente de menores recursos
    - Lograr dotar a la población de vivienda digna
    - Buscar una mayor producción alimenticia (granos, principalmente)
    - Contar con servicios básicos de electricidad y telefonía
    - Dar educación primaria, secundaria y universitaria de calidad con un carácter solidario, gratuito o al menos accesible a los grupos sociales de menores ingresos

## 2. Evolución del Estado Costarricense



- En 1960-1979:
  - *Modelo de Desarrollo hacia Adentro*: CR se incorpora al MCCA con un Arancel Externo Común, se otorga protección a industrias locales con el argumento de la industria naciente
  - El Estado aumentó el número de entidades públicas (“a gran escala”)
  - Época caracterizada por el Estado Empresario (1970s):
  - El Estado incursionó en el ámbito del Sector Privado:
    - ...CODESA... Cemento, Azúcar, Palmito, Aluminios, Transporte Público, Ferrocarril, Bolsa de Valores, Fertilizantes, Líneas Aéreas, Distribución, Algodón, Atún, Inmobiliaria, Minería, Azufre, Navieras, entre otros



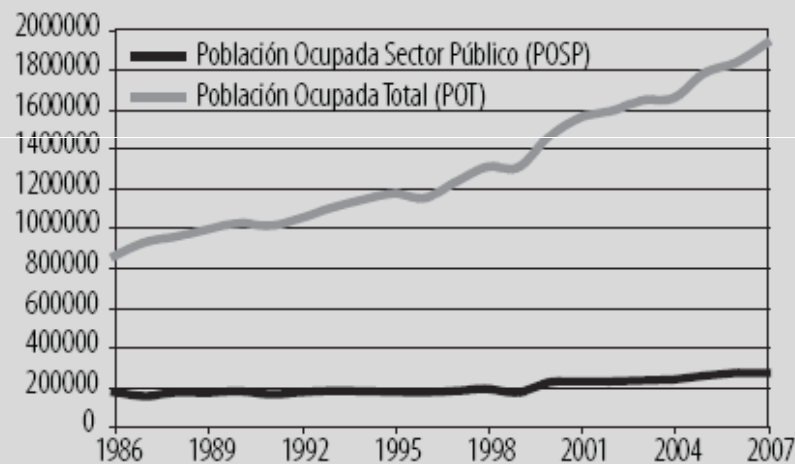
## 2. Evolución del Estado Costarricense



- Nuevo Modelo de Desarrollo (1980s y 90s):
  - Promoción de Exportaciones y Atracción de Inversiones
  - Inserción al mercado internacional
  - Reforma del Estado con el fin de reducir su acción directa en diversos ámbitos de la economía
    - Eliminación de regulaciones de precios (y cantidades)
    - Eliminación (casi) del concepto de Estado Empresario
    - Reducción del aparato estatal (menor énfasis en rol del Estado como proveedor de bienes y servicios)

# El tamaño del Estado se ha reducido (e.g. participación de fuerza laboral)

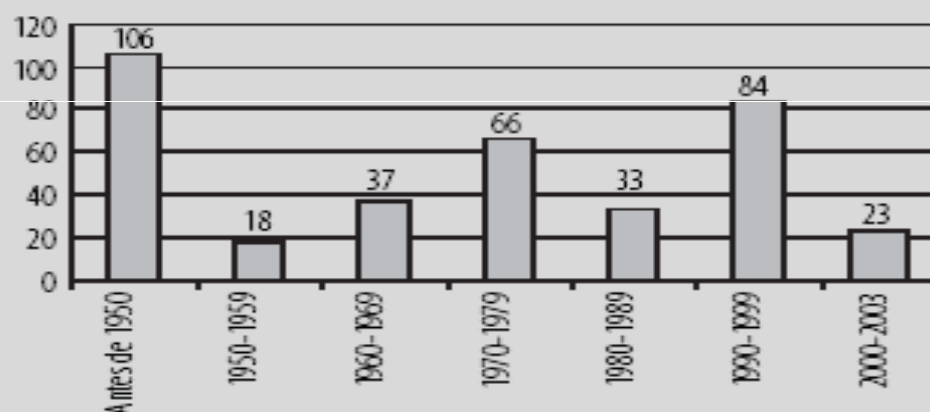
**Gráfico 2.** *Población ocupada total y en el sector público, 1986-2007*



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

# El Estado no se ha reducido en cuanto al número de entidades públicas

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



Fuente: Alfaro (2004).

El alto grado de complejidad y atomización de la institucionalidad pública produce la búsqueda de alternativas a la atrofia e inmovilismo estatal

→ Proliferación de instituciones adscritas ('Atajos' o 'Válvulas de Escape')

- De acuerdo con Estado de la Nación (2004):
  - En los últimos 20 años, reforma estatal parcial y desbalanceada
  - La Reforma del Estado:
    - Concentrada en Creación y Fortalecimiento de instituciones administrativas
    - Desplazamiento de Poder:
      - De Ejecución y Definición de Normas →  
Control Judicial y Administrativo, Control Político y Protección de DDHH
    - Erosión de Capacidad de la Ejecución Pública

# 3. Hacia un Sector Público Más Eficiente

- Estado como proveedor de bienes y servicios puede reflejarse en tres roles diferentes:
  - Estado Empresario
    - Provisión de bienes por medio de empresas públicas
  - Estado como proveedor de servicios públicos
    - A través de instituciones públicas
  - Estado como proveedor de servicios básicos
    - Acceso a educación, salud, vivienda, seguro social
    - Políticas sociales de disminución de pobreza, marginación y desigualdades
- Se analiza justificación de creación (y porque se mantiene), así como mecanismos de incentivos existentes para uso eficiente de recursos

# Estado Empresario

- A pesar de las reformas, el concepto de Estado Empresario (como proveedor de bienes y servicios “privados”) persiste

**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
<b>Sector Industria</b>					Recope	Fanal
<b>Sector Eléctrico</b>	ICE Electricidad, CNFL, ESPH, JASEC					
<b>Sector Telecom</b>	ICE Telecom (Redes)					ICE Celular e Internet, Racsa
<b>Sector Financiero</b>						BNCR, BCR, BCAC, BPPC, BICSA
<b>Otros Sectores</b>	Correos CR	SINART (Cultura)	PIMA/Cenada (Mayorista Agrícola)			INS

*Fuente: elaboración propia.*

# Mecanismos de Incentivos

- Banca estatal compite con privada
  - Casi de “tu a tu”
  - Criterios de eficiencia en asignación de recursos (tanto administrativos como el crédito)
- Demás instituciones actúan como monopolios
  - Tarifas basadas en concepto “cost-plus”
    - Desperdicios y mal uso de los recursos es trasladado a los consumidores
  - Enfoque de “Servicio al Cliente” poco desarrollado
- Posibles cambios con entrada de competencia a mercados de Seguros y Telecomunicaciones

# Estado como Proveedor de Servicios Públicos

- Productoras de Infraestructura
  - INCOP (puertos del pacífico)
  - JAPDEVA (puertos del atlántico)
  - INCOFER (ferrocarriles)
  - CONAVI (mantenimiento de carreteras)
  - CNC (concesiones de obra pública)
  - MOPT (transporte, obras pública)
  - SENARA (riego de áreas agrícolas)
- Problemas de ineficiencia por diversas razones:
  - Grupos de interés (políticos, sindicatos)
  - Poca intervención de sector privado (concesión de servicios)
  - Corrupción
  - Regulación inadecuada (ARESEP)



# Proveedor de Servicios Públicos: Casos



- Puerto de Caldera concesionado al sector privado
  - Mejora su eficiencia de forma inmediata
  - Recurso en Sala Constitucional impide la construcción de nuevo muelle de atraque (superado)
  - Regulación de ARESEP por 'Cost Plus' debe variar hacia Precios Tope pues el regulador no permite cobrar menos de lo estipulado oficialmente
- Puerto de Moín-Limón en manos de Japdeva
  - Cada día más ineficiente por problemas con convenciones colectivas de sindicalistas
  - Se impide/obstaculiza ampliación de puerto y construcción de nuevas obras
  - No hay incentivos para buscar eficiencia en uso de recursos

# Proveedor de Servicios Públicos



## – Promotor de Sectores Económicos

- Instituto del Café de Costa Rica (ICAFFE)
- 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 (PROCOMER)
- Liga Agrícola Industrial de la Caña (LAICA)
- Juntas:
  - Fomento Salinero, Fomento Avícola, Nacional de la Cabuya
- Corporaciones:
  - Bananera Nacional (CORBANA), Arrocera Nacional (CONARROZ), Fomento Ganadero (CORFOGA), Hortícola Nacional
- Academia Nacional de las Ciencias

# Proveedor de Servicios Básicos: Ejemplos

- Se justifica por solidaridad del Estado y bienes meritorios
- Sector Salud
  - CR tiene buenos indicadores de salud y de eficiencia en gasto de salud
  - CCSS domina gasto en salud del país
  - Sistema de Cooperativas en la CCSS – Ejemplo de incentivos privados en provisión de servicios básicos:
    - Se da en propiedad a trabajadores, para su administración
    - Se paga según población atendida e indicadores de calidad
    - Indicadores de eficiencia son mejores que promedio de CCSS

# Proveedor de Servicios Básicos: Ejemplos



- Sector Acueductos y Alcantarillados
  - Regulación de tarifas de parte de ARESEP ('Cost Plus')
  - Algunos municipios aun manejan acueductos rurales, sin cobrar el costo real del servicio
  - Tarifas no incluyen componente completo de inversión en mantenimiento.
    - Alcantarillado sanitario contiene rezagos importantes.

## 4. Reflexiones finales / Lecciones

- Papel del Estado ha sido determinante para el desarrollo económico y social del país
- Es posible, siempre, encontrar terreno para mejorar eficiencia del rol del Estado
- Existencia de Fallas de Mercado no pueden ser consideradas un “cheque en blanco” para cualquier tipo de intervención
  - Instituciones del Estado deben evolucionar, de acuerdo a cambios en entorno y necesidades
  - Pueden haber “Fallas del Estado”

# Lecciones

- “Zapatero a tus zapatos”.
  - El Estado debe dedicarse más a lo que mejor hace, y dejar en manos del sector privado lo que es más apto para este.
  - Debe analizarse justificación para creación y existencia de instituciones públicas
  - Posible descuido en actividades que son propias del Estado (provisión de servicios públicos y básicos)
- Priorizar en acción estatal que:
  - Mejore eficiencia en asignación de recursos
  - Elimine distorsión de precios relativos
  - Mitigue externalidades negativas y fomente las positivas
  - Reduzca el riesgo en actividades con información asimétrica

# Oportunidades de Mejora

- Eliminación de monopolios estatales
  - Seguros y Telecomunicaciones (ya)
  - Combustibles, alcohol, electricidad
- Introducción de elementos de competencia a actividades estatales
  - Aumento de participación privada en provisión de servicios públicos y básicos (e.g. co-generación eléctrica)
  - Generación de indicadores de desempeño e incentivos en inst estatales
  - Volver a hablar de privatización (para fomentar competencia)
- Fomentar mecanismos de mercado en instituciones proveedoras de servicios públicos y básicos (en búsqueda de eficiencia)
  - Asociaciones público-privadas
  - Concesión de obras y servicios públicos
  - Subastas y compras por Internet
  - Establecimiento de precios competitivos (benchmark internacional)
  - Mecanismos de rendición de cuentas y medición de eficiencia

# Reflexiones finales

- Es posible encontrar áreas para mejorar eficiencia del Estado en su papel de promotor del crecimiento y el desarrollo social:
  - Políticas Macro adecuadas son **Necesarias**, pero **No Suficientes**
  - En todo lo que hace, el Estado debe ser eficiente y eficaz (provisión de institucionalidad, servicios básicos, servicios públicos)
  - Y evitar costos adicionales sobre ciudadanía (seguridad jurídica y ciudadana, tramitología, alta inflación)





Muchas Gracias  
por su Atención