PN-ABF-807

Best available copy -- page 30 missing

PN-ABF

807

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number: 936-5450

2. Contract/Grant Number: DHR-5450-A-00-9084-00

3. Publication Date: 3/90

4. Document Title/Translated Title: Efficiencia del Sector Publico y Privatizacion en Costa Rica

5. Author(s)
1. Thelmo Vargas
2.
3.

6. Contributing Organization(s)

7. Pagination: 48p

8. Report Number: ——

9. Sponsoring A.I.D. Office: S+T/RD and USAID/Costa Rica

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)
1.
2.
3.
4.
5.
6.

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official: Melissa Brinkerhoff

14. Telephone Number: 875-4491

15. Today's Date: 7/16/90

DO NOT write below this line

16. DOCID

17. Document Disposition: DOCRD [ ] INV [ ] DUPLICATE [ ]

AID 590-7 (10/88)

SEMINARIO SOBRE POLITICAS ECONOMICAS
EN COSTA RICA

EFICIENCIA DEL SECTOR PUBLICO Y PRIVATIZACION EN COSTA RICA

Thelmo Vargas

San José, Costa Rica
Marzo, 1990

Executive Summary

The growth of the Costa Rica Public Sector (CRPS) expenditure over the last decades has been significant. In 1970 the ratio CRPS expenditure/GNP was 34%, while in 1988 the proportion was 56%. During the period 1948-1979 more than one hundred (113, to be precise) public entities were created in Costa Rica and the public sector employment grew from 6% to 20% of the labor force.

The growth of the decentralized ("autonomous") public sector was faster than that of the Central Government and municipalities. In fact, the expenditure of the autonomous agencies, adjusted for inflation, cuadrupled over the period 1970-88. That of the Central Government more that doubled while the expenditure of the municipalities remained virtually unchanged. This shows a tendency to centralise in anonimous agencies tasks that could be carried out by the municipalities--where accountability to the citizenship is higher

Ten entities (two ministeries and eight autonomous institutions) account for more that half the expenditure, employment, investment and transfers of the consolidated public sector and they were chosen for (micro-)economic analisis. The efficiency of their operations is briefly analised in this paper. With minor variations to adjust for differences among institutions, the aspects analysed are the following: their mission and organization; sources of revenue; output over time; employment level; cost of supplying the output and the general efficiency of their operations. The subsidies that operate in each case as well as the problems associated with measuring efficiency of public sector operations are highlighted. The status of the privatization in Costa Rica is presented. The period covered is 1980-1986.

The paper contains policy recommendations for each entity analysed as well as for the public sector as a whole. The main recommendations for the efficient operation of the public sector are: (a) public agencies should adopt precise, operational objetives against which their performance can be evaluated; (b) they should operate projects of finite life, which will automatically expire after a predefined date. This practice, which is known as "sunset laws", will force explicit justification of the goodness associated with the projects carried out by the public sector; (c) the directors of the public agencies should be held accountable for the performance of those agencies, (d) formalise the closing of the agencies' budget in order to force the directors to justify the use of public funds

entrusted to them; (e) emphasize the use of "operational" (as opposed to "traditional") auditing; (f) adapt the accounting systems of the public agencies to (at least) their main objetives in order to know the cost of achieving thoses objetives; (g) operate with modular projects in order to force the adoption, or rejection, in full of tasks; (h) contract out (competitively) goods and services--instead of producing them monopolistically; (i) link the remuneration to employees with their efficiency and (j) observe the *subsidiary* role of the State which prescribes that the Government should intervene in socially desirable tasks only when the private sector is not willing or is unable to undertake those functions.

Resumen Ejecutivo

El gasto del Sector Público costarricense ha tenido un enorme crecimiento durante las últimas décadas. En 1970 él ascendió a un 34% del PIB y en 1988 la proporción excedía el 55%. Durante el período que va de 1948 a 1979 se crearon en Costa Rica 113 entidades públicas y el sector público como un todo pasó a emplear un 20% de la fuerza laboral del país (*vs.* 6% en 1950).

El crecimiento mayor del gasto público se dió en el sector público descentralizado, cuyas erogaciones en términos reales casi se cuadruplicaron en el período 1970-1988. El gasto del Gobierno Central más que se duplicó en ese período y el de los gobiernos locales se mantuvo virtualmente estático. Eso es reflejo de una tendencia de traspasar responsabilidades propias de las municipalidades a entidades autónomas, despersonalizadas, donde el control ciudadano del gasto es más díficil que en aquéllas.

Diez entidades (dos ministerios y ocho entidades autónomas) representan más de la mitad del gasto público, del empleo, de las inversiones y de las transferencias del sector y ellas son objeto de análisis (*microeconómico*) en el trabajo, con el ánimo de observar la eficiencia con que conducen las funciones a ellas encomendadas. Con pequeñas variantes según sea necesario, el esquema general de análisis incluye la identificación la misión legalmente encomendada a las entidades, el análisis de su organización y fuente de ingresos, se identifican sus principales productos (*outputs*) y su nivel de producción se compara con los costos reales, desglosados según sus componentes, de producción y con el nivel de empleo. El trabajo también analiza los elementos de subsidio que operan en el esquema, los problemas propios de lograr eficiencia en el desempeño de funciones públicas así como el status de las labores de privatización de actividades que antes realizó el Estado. El período objeto de análisis es 1980-1986.

Con base en lo anterior se presentan recomendaciones a nivel de la entidad/dependencia analizada, así como para todo el sector público, pues existen deficiencias en la operación de entidades públicas que son comunes a grupos grandes de ellas. Las principales recomendaciones que se dan son las siguientes: (a) definición de objetivos operativos, que sirvan de base a la acción institucional, (b) trabajar con proyectos de vida finita, que permitan la expiración automática de compromisos de gasto cuando ya no hay necesidad de él, (c) responsabilizar a los jerarcas de las entidades

por los logros de ellas, (d) solemnizar el proceso de liquidación de presupuesto como forma de aumentar la responsabilidad, (e) dar más énfasis a la auditoría "operacional", (f) adaptar los sistemas contables a los objetivos, para conocer el costo de éstos, (g) trabajar con proyectos modulares, completos, que se adoptan o se rechazan en su totalidad, (h) contratar competitivamente en vez de producir bienes y servicios monopolísticamente, (i) vincular las mejoras en la remuneración de los empleados públicos con la eficiencia y (j) observar la función *subsidaria* del Estado, de modo que sólo participe en tareas de interés social que el privado no quiera o no pueda realizar.

CONTENIDO

	Pág.
Executive Summary	
Resumen Ejecutivo	
I. Introducción	1
II. Magnitud y Estructura del Gasto Según Categoría de Entidades	2
2.1 Gasto por Objeto	5
2.2 Gasto por Categoría Económica	7
2.3 Gasto por Función	8
III. Análisis de la Eficiencia del Gasto Público	13
3.1 El Concepto de Eficiencia	13
3.2 Principales Limitaciones a la Acción del Estado	15
IV. Análisis de la Actividad de las Diez Principales Entidades Públicas	19
4.1 Banco Nacional de Costa Rica	20
4.2 Instituto Nacional de Seguros	22
4.3 Instituto Costarricense de Electricidad	24
4.4 Instituto Costarricense de A y A	26
4.5 Asignaciones Familiares	27
4.6 Consejo Nacional de Producción	29
4.7 Ministerio de Obras Públicas y Transportes	31
4.8 Ministerio de Educación Pública	32
4.9 Universidad de Costa Rica	35
4.10 Caja Costarricense de Seguro Social	37
V. El Proceso de Privatización	40
VI. Recomendaciones Generales	43
NOTAS	
ANEXOS	

EFICIENCIA DEL SECTOR PUBLICO COSTARRICENSE

Thelmo VARGAS

I. Introducción.

El crecimiento del Sector Público costarricense durante las últimas tres décadas ha sido notorio, casi con independencia del índice de crecimiento que se utilice. Así, mientras que en 1970 la relación gasto público a PIB fue un 34%, en 1988 ésta era 48% (si a ello agregamos las erogaciones de las empresas públicas constituídas como sociedad anónima (SAs), la relación asciende a más del 55% en 1988). En términos reales el crecimiento del gasto público (excluyendo SAs) de 1970 a 1988 fue del 163%. Actualmente el Sector Público costarricense emplea un quinto de la fuerza laboral del país (*vs.* 6% en 1950). Durante el período que va de 1948 a 1979 se crearon en Costa Rica 113 nuevas entidades públicas[1]

No en vano el tema del crecimiento, y de la eficiencia, del gasto público han adquirido tanta importancia en el medio costarricense.

Este trabajo tiene como propósitos: (a) presentar la clasificación oficial de entidades del Sector Público costarricense y mostrar su crecimiento durante el período 1970-1988, (b) analizar el gasto de las diez (10) entidades públicas de mayor presupuesto y empleo y (c) evaluar someramente la eficiencia de dicho gasto y hacer recomendaciones útiles a esas entidades y a todo el Sector Público y (d) relatar el status de las acciones tendientes a privatizar algunas actividades estatales.

El Capítulo II analiza la magnitud, estructura y crecimiento del gasto público en Costa Rica. El Capítulo III se refiere al concepto de eficiencia y a los factores que limitan el logro de ella, de manera automática, en el Sector Público. El Capítulo IV analiza --a nivel micro-- al gasto de las diez entidades públicas en Costa Rica que tienen los volúmenes de empleo y de gasto superiores las que, en conjunto, equivalen a más del cincuenta porciento del total en ambos renglones y presenta algunas recomendaciones aplicables a cada una de ellas por separado. El Capítulo V presenta un resumen del status de las acciones de privatización en Costa Rica y, por último, el Capítulo VI presenta recomendaciones generales, de utilidad a toda la administración pública.

II. Magnitud y Estructura del Gasto según Categoría de Entidades

El inicio de la fuerte actividad estatal en Costa Rica se puede establecer en la concepción filosófica de los redactores de la Constitución Política de 1949 la cual, en el Título (V) de Derechos y Garantías Sociales, estipula que "El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza". Una buena parte de esta labor de "organización de la producción y adecuado reparto de la riqueza" se daría, según previó la citada Constitución por medio de instituciones autónomas (*cf.* Anexo A) que operarían sujetas a los siguientes lineamientos básicos:

"Artículo 188: Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión.

"Artículo 189: Son instituciones autónomas:
1) Los Bancos del Estado.
2) Las instituciones aseguradoras del Estado.
3) Las que esta Constitución establece, y los nuevos organismos que creare la Asamblea Legislativa por votación no menor de dos tercios del total de sus miembros.

Artículo 190: Para la discusión y aprobación de proyectos relativos a una institución autónoma, la Asamblea Legislativa oirá previamente la opinión de aquélla".

Fue el deseo original de los Constituyentes que el régimen de empleo público fuese técnico, idóneo y fuera de las fuerzas e intereses político electorales. Los nuevos entes tendrían autonomía funcional en la atención de servicios públicos y por ello los directores serían responsables de la gestión a ellos encomendada. En suma, se quería un Estado grande pero "poco apretador"

Durante la década de los sesenta varios hechos sobresalientes tuvieron lugar en la materia objeto de estudio. Por un lado, se comenzó a gestar el nacimiento de una nueva figura, conocida con el nombre de Estado-empresario, cuyo propósito fue llevar la esfera de acción estatal a

actividades propias de la iniciativa privada, todo con el ánimo de acelarar el desarrollo económico mediante el estímulo a la creación de empresas que requerían alta tecnología, alta inversión y que, en general, fueran de alto riesgo. La creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), en 1972, simboliza este propósito.

A la participación directa del Estado en el proceso económico se sumó una actividad mayor de dirección central de la actividad del Sector, bajo la queja de que el régimen de instituciones autónomas era un archipiélago anárquico, sin planificación ni acción conjunta del Estado. Se optó, entonces, por **centralizar** la Administración Pública.

En mayo de 1968, el Artículo 189 de la Constitución fue reformado y los entes autónomos perdieron su independencia de gobierno. Dice la nueva norma constitucional:

> Artículo 188: Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión". (énfasis agregado).

La composición de las juntas directivas de los entes "autónomos" se modificó a efecto de que privara el interés "coordinador y político" sobre el "técnico y despolitizado". La Ley 4646 de 1970 (conocida como "del 4/3" pues el partido triunfador en las elecciones tendría derecho a designar cuatro directores y el siguiente tres) y la Ley de Presidencias Ejecutivas, No. 5507 de 1974 (que creó la figura del Presidente Ejecutivo, de nombramiento por el Poder Ejectivo, como el funcionario de mayor jerarquía en materia de gobierno del ente) fueron maneras de elevar la ingerencia del Poder Ejecutivo en las decisiones de los entes autónomos. La Ley de la Autoridad Presupuestaria, No. 6821 de 1982 (que limitó los grados de libertad de los entes autónomos, especialmente en materia financiera, y hasta sirvió para fomentar la transferencia de recursos de los entes autónomos al Gobierno Central) se sumó a esto, e igual propósito logró la Ley General de la Administración Pública, No. 6227 de 1978 (cuyo mal uso, permitió al Poder Ejecutivo, mediante "directrices", dictar medidas concretas de seguimiento obligatorio por parte de los entes autónomos)

Por último, la Ley de Planificación Nacional, No. 5525 de 1974, permitió uniformar criterios sobre el funcionamiento del Estado y dar bases a la

planificación del Sector Público, haciendo obligatoria la planificación sectorial, territorial y regional[2]. Sin embargo, Mideplan no ha hecho mayor uso de este instrumento.

Todo lo anterior debería manifestarse, como es lógico esperar, en el crecimiento acelerado del tamaño del Sector Público a que se hizo referencia.

El gasto del Sector Público costarricense lo componen el del Gobierno Central, que cuenta hoy por dos quintas partes del total, aproximadamente, y el del sector descentralizado. Excluyendo a las empresas públicas constituídas como sociedades anónimas (SAs), que por mucho tiempo estuvieron fuera de la supervisión de la Contraloría General de la República, el monto del gasto público asciende, con los altibajos que muestra el Cuadro No. 1, a un **48% del valor de la producción anual de bienes y servicios del país (PIB)**. Al incoporar las erogaciones de las empresas públicas constituídas con SAs la proporción llega al **56%**, lo cual da una idea de la importancia --para bien o para mal-- que el Sector Público tiene en Costa Rica.

Si las cifras se ajustan por la inflación ocurrida durante el período, el crecimiento del gasto en términos **reales** (excluyendo el de las SAs) resulta ser un **163%** de 1970 a 1988. El crecimiento del gasto consolidado **no** ha sido constante en el tiempo. Así, mientras que del año 70 al 75 el crecimiento fue, en términos reales, de un 56%; del 75 al 80 él fue un 77%. Luego, por efecto de la alta inflación local (el Indice de Precios al por Mayor más que se quintuplicó) que ocurrió en el período, éste **descendió** un 15% a lo largo del quinquenio 80-85 (*cf.* Cuadro No. 2).

Ese crecimiento, como muestra la última columna del Cuadro No. 2, **no** fue igual para todos los grupos de entidades que conforman el sector. En efecto, mientras que el gasto del Gobierno Central creció 137%, el de las entidades públicas de servicio fue del 216%, el de las empresas públicas no-financieras 259% y el de las empresas públicas financieras creció un 362%. El gasto de los gobiernos locales, las municipalides del país, creció sólo un 39%. El Gobierno Central, por tanto, ha perdido importancia relativa dentro del Sector Público. A cambio, las entidades públicas de servicio, financieras y no-financieras, han incrementado su participación. Las municipalidades del país (cuyo presupuesto en 1988 representaba sólo un 3% del total del Sector Público) han mantenido una fuerza financiera

Cuadro No. 1
Gasto del Sector Público Costarricense*
(millones de colones corrientes)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
I. Gobierno Central	975	2870	8972	9615	15426	25759	31922	36009	54005	54683	68273
II. Instituciones Públicas de Servicio	535	2082	6917	7503	11081	16375	20830	26759	30152	38198	50012
III. Empresas Públicas no-Financieras	366	1377	4676	6697	11572	19617	21761	23883	31043	29539	38838
IV. Empresas Públicas Financieras	334	1273	4886	7192	9831	13868	19777	25330	32078	36161	45681
VI. Gobiernos Locales	72	152	449	494	619	930	1341	1778	2318	2220	2956
menos: Transfer. intra-Sector Públ	-91	-240	-1629	-3328	-5481	-11378	-13078	-7512	-25922	-28096	-35458
TOTAL	2191	7514	24271	28173	43048	65171	82553	106247	123674	132705	170302
PIB Corriente	6525	16805	41406	57103	97505	129314	163011	197920	246579	284707	356495
Gasto Público/PIB Corriente	**33.58%**	**44.71%**	**58.62%**	**49.34%**	**44.15%**	**50.40%**	**50.64%**	**53.68%**	**50.16%**	**46.61%**	**47.77%**

Fuente: Memoria Anual, Contraloría General de la República
(varios años)

*no incluye las empresas públicas constituídas como S.A.

Cuadro No. 2

Gasto del Sector Público Costarricense*

(millones de colones constantes, 1978=100)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	88/70
I. Gobierno Central	2746	3671	6296	4231	3296	4132	4803	4988	6761	6193	6501	2.37
II. Instituciones Públicas de Servicio	1507	2663	4854	3301	2368	2627	3134	3632	3775	4326	4762	3.16
III Empresas Públicas no-Financieras	1031	1762	3281	2947	2473	3147	3274	3242	3887	3345	3698	3.59
IV. Empresas Públicas Financieras	941	1629	3429	3165	2101	2225	2976	3438	4016	4095	4350	4.62
VI. Gobiernos Locales	203	194	315	217	132	149	202	241	290	251	281	1.39
menos: Transfer. intra-Sector Públ	-256	-307	-1143	-1464	-1171	-1825	-1968	-1020	-3245	-3182	-3376	13.17
TOTAL	**6170**	**9612**	**17032**	**12396**	**9198**	**10454**	**12422**	**14421**	**15484**	**15029**	**16215**	**2.63**

Fuente: Cuadro anterior.

prácticamente inalterada desde 1970--y relativamente han perdido terreno. Esto es reflejo de la tendencia que se ha dado en el país de centralizar en entidades "autónomas", funciones que podrían haber correspondido a los gobiernos locales. El quitar funciones, y presupuesto, a los gobiernos locales ha hecho más difícil al ciudadano común ejercer control sobre el gasto público, pues el costo de exigir responsabilidad a entes técnicos, centralizados y que operan a nivel nacional, se torna elevado y difícilmente el ciudadano promedio encontrará justo tomar para sí el costo de controlar si el beneficio de su acción, de fructificar, tendrá que compartirlo con grupos muy grandes. Se presenta aquí, un caso de "bien público", en el que todos esperan que sean otros los que realizan el control por ellos. En cambio, a nivel local, donde la posibilidad de estudiar beneficios y costos del actuar público es más clara, es de esperar que el control ciudadano se ejerza en mayor grado.

2.1 Gasto por Objeto.

Al considerar el gasto por **objeto** destaca la gran importancia de los pagos por servicios personales en virtualmente todas las dependencias públicas, en especial en los gobiernos locales (en las que los servicios personales representan, para los años analizados, un 45% del total), las entidades públicas de servicio (cuya proporción asciende a un 40%) y el Gobierno Central (también 40%). Si a esto sumamos el hecho de que las transferencias son, en general, erogaciones para cubrir el costo de programas intensivos en el uso de mano de obra, la importancia del empleo en el Sector Público es notoria.

La participación del Sector Público como **empleador** en la economía costarricense lo ha llevado a contratar uno de cada 5 miembros de la fuerza laboral en la actualidad (*vs.* uno de cada 17 en 1950), como muestra el cuadro siguiente.

Cuadro No. 3
Costa Rica: Empleo por Sector

	1950	1963	1973	1983	1984	1985
Personas						
Empleadas (miles)	275	380	542	772	802	838
Sector Privado	258	329	459	626	646	678
Sector Público	17	51	83	146	156	160
Participación						
Porcentual	100	100	100	100	100	100
Sector Privado	94	87	85	81	81	81
Sector Público	6	13	15	19	19	19

FUENTE: Céspedes, V.J., y otros, *Costa Rica: La Economía en 1985*, Academia de Centroamérica (1986).

Dada la gran importancia que el factor "mano de obra" tiene en el gasto público, algunos investigadores se han dado a la tarea de analizar los **beneficios típicos** que las empresas y entidades públicas dan a sus servidores, con el ánimo de establecer la posible existencia (o ausencia) de vínculos entre el desempeño eficiente y aquéllos. Lo observado, infortunadamente, es que virtualmente todos los esquemas de beneficios constituyen "derechos" más que estímulos a la producción y al eficaz desempeño. En efecto, los salarios no permiten diferenciar por buen desempeño, sino que han de aplicarse en términos iguales a categorías de cargos similares. Las vacaciones, prestaciones y esquemas de pensiones crecen con la antigüedad del servidor (independientemente del desempeño). Si a esto se une la ausencia de objetivos claros para las entidades/dependencias públicas, y --por tanto-- para los trabajadores, y la virtual irresponsabilidad de los administradores públicos ante los ciudadanos (las liquidaciones presupuestarias ante la Contraloría General de la República sólo atienden a la honestidad del gasto, dadas las reglas vigentes, pero no a la eficiencia de aquél; las memorias anuales de las entidades que las producen no tienen un destinatario específico, y más parecen constituir una formalidad que informes de gestión) la conclusión es que **no** hay garantía de que en el Sector Público se optimice el uso de la alta cantidad de mano de obra y otros recursos que emplea. Más bien, las

reglas (logradas en convenios colectivos que se generalizan de una a otra entidad) favorecen la "seguridad" y la "afiliación" sobre la necesidad de "logro".

Las transferencias son importantes en el caso del Gobierno Central (e.g., transferencias a las entidades públicas de educación superior, cuyos presupuestos son alimentados por esa vía en más del 85% del total); en las públicas de servicios (la CCSS que realiza pagos de pensiones a asegurados) y en las financieras (la Junta de Protección Social por los pagos de premios de lotería, etc.)

Los materiales y suministros no son importantes en el caso del Gobierno Central, pero sí lo son para las instituciones públicas de servicio (14%), empresas públicas no financieras (33%), gobiernos locales (14%) y las SAs (54%). Las adquisiciones de medicinas de la CCSS, las de granos del CNP, de materiales por parte de las muncipalidades y las muchas de las entidades constituídas como SAs requieren procesos contínuos de compras. Conviene recordar que en el caso de las SAs, precisamente, fue esa necesidad la que llevó a los proponentes del esquema a constituírlas con tal estructura jurídica--como forma de contar con la misma agilidad de las empresas privadas.

El Servicio de la Deuda se ha tornado crecientemente importante en las Empresas Públicas no Financieras (e.g., ICE), las Financieras (e.g., Banco Central de Costa Rica) y el Gobierno Central.

2.2 Gasto por Categoría Económica.

El propósito de esta clasificación es ver cuáles gastos son para satisfacer necesidades "presentes" (gastos corrientes) y cuáles para dar frutos a "futuro" (inversiones), a pesar de que ciertos gastos pueden ser cuestionados conforme a esto. En efecto, los gastos en salud y educación pueden ser considerados como inversiones de la mayor importancia. Pero, en todo caso, seguiremos el criterio convencional al respecto.

El gasto por **categoría económica** muestra que el gasto **corriente** es el mayor en todos los casos. En el Gobierno Central cuenta por un 77%; en las públicas de servicio asciende a casi cuatro quintas partes del total; en las empresas públicas financieras es casi un 90% de las erogaciones totales; es dos terceras partes para los gobiernos locales y en las SAs un 85%. El componente consumo es el más importante renglón del gasto

corriente, pero el pago de intereses por obligaciones es importante en el caso del Gobierno Central (16%); las públicas no-financieras (12%) y, obviamente, en el de las empresas públicas financieras (37%), en especial los bancos comerciales del Estado cuya función es pedir prestado para emprestar. La importancia del pago de intereses, como antes se mencionó, es creciente y --desde ese punto de vista-- el promedio que para el período aquí se menciona no es buen indicador pues la importancia relati a en los años analizado es variable--como podrá observar el lector.

La **inversión** es importante en el caso del Gobierno Central (23% para los años analizados, pero con tendencia descendente en los últimos años); las no financieras (32%) y para las demás entidades, con la excepción de las públicas financieras. El **descenso relativo de las inversiones** es usual en períodos de restricción presupuestaria (como la que se ha tratado de lograr bajo los convenios PAE con el Banco Mundial) pues ellas están menos sujetas a la presión de grupos de interés que, por ej., los desembolsos para cubrir los servicios personales. (Hay que destacar que cuando, como en el caso de Costa Rica la obra pública existente en carreteras, puentes, puertos, es relativamente grande, la labor de mantenimiento de la obra hecha, cuyo costo aparece como gasto corriente, es tanto o más importante que la construcción de nueva obra).

2.3 Gasto por Función.

El **gasto por función** que aquí se presenta utiliza el criterio del Fondo Monetario Internacional (*cf.* 82-5-109 INST/82-XIII/E.C.-8 "Curso sobre Estadísticas de las Finanzas Públicas", FMI). En el caso del Gobierno Central se utilizaron las clasificaciones que él produce para la Contraloría General de la República, para los años que lo hizo, con ajustes para lograr comparabilidad histórica. Para los años en que el Gobierno no hizo esta clasificación, y para el caso de los demás entes públicos, el método de clasificación utilizado fue tomar en cada grupo de ellos a las entidades que constituyeran más del 80% del gasto del sector y estudiar en detalle sus programas presupuestarias. Ellos se clasificaron conforme al citado criterio del FMI. Para las entidades no incluídas, el autor utilizó su juicio conforme a la labor típica de ellas, según sus respectivas leyes orgánicas, y así clasificarlas.

Los cuadros 4 y 5 recogen la información sobre los diversos funciones o propósitos a que se dedicaron los gastos del sector público consolidado,

Cuadro No. 5
Sector Público Consolidado*
Gasto por Función
(Porcentaje del Total)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Promedio
Total General	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	**100.00**
Servicios Generales	9.68	5.53	4.84	4.56	4.77	5.21	5.02	5.22	5.26	5.12	4.97	**5.47**
111 Administración General	5.39	2.41	2.17	2.19	2.33	2.63	2.46	2.40	2.49	2.10	2.09	**2.61**
112 Justicia y Orden Público	2.57	1.53	1.40	1.24	1.31	1.39	1.38	1.44	1.49	1.64	1.54	**1.54**
113 Defensa Nacional	1.37	1.31	1.02	0.62	0.86	0.91	0.90	1.11	0.98	1.09	1.00	**1.03**
114 Relaciones Internacionales	0.35	0.29	0.25	0.30	0.26	0.28	0.28	0.27	0.30	0.30	0.34	**0.29**
Servicios Sociales	41.69	45.68	43.40	40.90	39.01	38.86	40.01	36.20	39.27	39.69	40.62	**40.48**
221 Educación	15.29	15.39	13.68	10.34	10.25	10.08	10.35	11.22	10.88	11.23	10.64	**11.76**
222 Deportes y Recreación	0.34	0.40	0.43	0.41	0.23	0.24	0.24	0.44	0.37	0.27	0.33	**0.34**
223 Salud	16.43	15.70	14.67	10.64	9.74	8.64	8.46	9.18	8.82	10.70	10.55	**11.23**
224 Asistencia Social	4.82	5.91	7.12	10.13	10.44	10.35	10.35	8.30	9.49	9.44	9.60	**8.72**
225 Trabajo	0.00	0.25	0.30	0.64	0.39	0.39	0.38	0.18	0.18	0.42	0.48	**0.33**
226 Vivienda	0.00	0.68	1.55	2.35	2.18	2.80	2.92	1.54	2.31	2.46	3.32	**2.01**
227 Alcantarillado y Agua Potable	0.00	2.84	1.39	1.65	1.20	1.44	2.24	1.25	2.16	1.91	1.48	**1.60**
228 Servicios Municipales	3.20	2.21	1.94	1.70	1.37	1.31	1.50	1.64	1.65	1.48	1.57	**1.78**
229 Otros Servicios a la Comunid	1.61	2.31	2.33	3.03	3.22	3.62	3.58	2.46	3.41	1.77	2.65	**2.73**
Servicios Económicos	18.72	19.72	18.72	23.46	27.42	29.41	30.11	20.11	25.22	24.48	21.45	**23.53**
331 Agropecuarios y Pesca	2.74	1.70	5.28	8.41	11.93	14.33	14.59	7.62	9.65	10.05	7.09	**8.49**
332 Riego	0.00	0.05	0.08	0.35	0.17	0.26	0.46	0.51	0.31	0.21	0.25	**0.24**
333 Industria y Comercio	1.18	0.16	0.41	0.25	0.13	0.14	0.14	0.07	0.15	0.12	0.13	**0.26**
334 Minería	0.03	0.14	0.33	0.00	0.00	0.00	0.00	0.16	0.00	0.01	0.01	**0.06**
335 Transporte	8.37	8.68	5.78	3.82	4.33	4.66	4.79	5.77	5.42	4.72	3.72	**5.46**
336 Caminos Vecinales	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	**0.00**
337 Comunicaciones	2.40	3.11	2.27	3.27	3.12	2.80	2.86	1.96	2.70	2.52	2.97	**2.72**
339 Energía	4.00	5.72	4.32	6.68	6.28	5.63	5.74	3.73	5.39	5.17	6.26	**5.36**
341 Turismo	0.00	0.17	0.24	0.68	1.46	1.59	1.53	0.28	1.60	1.69	1.02	**0.93**
Servicios Financieros	29.91	29.07	33.05	31.08	28.80	26.52	24.86	38.47	30.25	30.71	32.96	**30.52**
441 Banca, Seguros y Otros Financ	17.99	16.54	13.20	25.59	14.82	12.81	14.50	16.97	21.44	22.49	22.20	**18.05**
442 Deuda Pública	11.92	12.54	19.84	5.49	13.98	13.71	10.36	21.50	8.81	8.22	10.76	**12.47**

Cuadro No.4
Sector Público Consolidado*
Gasto por Función
(millones de colones corrientes)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Total General	**2282**	**7754**	**25900**	**31501**	**48529**	**76549**	**95641**	**113759**	**149596**	**160801**	**205760**
Servicios Generales	**221**	**429**	**1252**	**1437**	**2315**	**3990**	**4801**	**5937**	**7874**	**8238**	**10233**
111 Administración General	123	187	562	691	1132	2014	2353	2735	3731	3375	4298
112 Justicia y Orden Público	59	119	362	391	638	1065	1320	1633	2233	2633	3163
113 Defensa Nacional	31	101	265	259	417	697	863	1258	1461	1745	2064
114 Relaciones Internacionales	8	22	64	96	128	214	265	310	449	485	708
Servicios Sociales	**951**	**3542**	**11241**	**12883**	**18930**	**29748**	**38262**	**41186**	**58744**	**63815**	**83574**
221 Educación	349	1193	3543	3258	4973	7718	9897	12761	16274	18053	21888
222 Deportes y Recreación	8	31	110	128	110	184	228	504	549	440	672
223 Salud	375	1218	3799	3353	4728	6615	8088	10440	13190	17206	21711
224 Asistencia Social	110	458	1843	3192	5065	7923	9895	9443	14192	15187	19748
225 Trabajo		19	77	203	187	296	364	207	267	679	990
226 Vivienda		53	402	741	1058	2141	2790	1750	3459	3948	6833
227 Alcantarillado y Agua Potable		223	361	519	583	1099	2142	1417	3234	3074	3049
228 Servicios Municipales	73	171	503	534	664	1005	1434	1870	2475	2384	3231
229 Otros Servicios a la Comunidad	37	179	603	955	1561	2768	3422	2793	5104	2844	5452
Servicios Económicos	**427**	**1529**	**4848**	**7390**	**13306**	**22512**	**28801**	**22874**	**37721**	**39372**	**44132**
331 Agropecuarios y Pesca	63	132	1367	2648	5788	10970	13955	8671	14429	16154	14586
332 Riego	0	4	21	111	85	197	442	581	467	339	509
333 Industria y Comercio	27	12	107	80	63	104	129	80	219	192	262
334 Minería	1	11	85	0	0	0	0	186	0	10	22
335 Transporte	191	673	1498	1203	2100	3569	4578	6561	8111	7588	7661
336 Caminos Vecinales	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0
337 Comunicaciones	55	241	587	1029	1515	2145	2736	2226	4034	4060	6108
339 Energía	91	444	1120	2105	3049	4308	5493	4248	8060	8317	12890
341 Turismo		13	63	214	707	1219	1468	321	2401	2712	2096
Servicios Financieros	**683**	**2254**	**8559**	**9791**	**13978**	**20299**	**23777**	**43762**	**45257**	**49376**	**67821**
441 Banca, Seguros y Otros Financ	411	1282	3420	8061	7192	9803	13867	19302	32078	36161	45681
442 Deuda Pública	272	972	5139	1730	6786	10496	9910	24460	13179	13215	22140

*Incluye transferencias intra-sector. No incluye SAs

5%

40%

13%

8.B.

tanto en términos absolutos, en colones corrientes, como en porcentajes del gasto público consolidado. Para el caso del **Gobierno Central** destaca la inversión en *educación* (cerca del 20% de su gasto total), representada por el financiamiento a las escuelas públicas, semi-públicas así como por transferencias a las entidades de educación superior estatales. *Transporte, deuda pública* y *administración general* también son importantes en el caso del Gobierno Central. Las **Entidades Públicas de Servicio** (cuyo gasto principal lo constituye el de la CCSS, Asignaciones Familiares y las universidades estatales) dedican una alta proporción de sus recursos a la *salud, asistencia social* y a la *educación*. Las **Empresas Públicas no Financieras** (entre las cuales sobresalen el ICE, CNP, AyA e INVU) destacan en *servicios económicos*, en especial *agropecuarios y pesca, energía y comunicaciones*. El servicio de su *deuda pública* se tornó importante en los últimos años, lo cual refleja el costo de la política de asumir deuda (en especial externa) para promover esos servicios a la comunidad. Las **Empresas Públicas Financieras** destacan, por definición, en *servicios financieros*. Los **Gobiernos Locales** dedican sus recursos a *servicios municipales*.

Al analizar el gasto por función del **Sector Público Consolidado** se observa lo siguiente:

- Los **servicios sociales** constituyen la principal función del sector, pues a ellos dedica el sector público consolidado alrededor de dos quintas partes de las erogaciones totales. El sub-grupo *educación* es el principal, y en él destacan las erogaciones del Ministerio de Educación Pública, de la Universidad de Costa Rica, Instituto Nacional de Aprendizaje, Universidad Nacional Autónoma e Instituto Tecnológico de Costa Rica. El sub-grupo *salud* le sigue muy de cerca en importancia y en él la principal entidad suplidora de esos servicios es la Caja Costarricense de Seguro Social, seguida por el Ministerio de Salud.

- Los **servicios económicos**, que alcanzan casi una cuarta parte de la erogación del sector público incluyen de manera principal los *agropecuarios*, principalmente a cargo del CNP, por medio de la compra de granos que en los últimos años ha sido significativamente reducida, el de *transportes* (a cargo del MOPT que, junto con el MEP constituyen los ministerios de mayor erogación) y *energía* (a cargo del ICE).

- Los **servicios generales** han perdido importancia respecto a 1970 y en la actualidad constituyen un 5% del total de gasto.

•Un renglón que ha mantenido bastante importancia en el tiempo es el de **servicios financieros.** El sub-grupo *banca y seguros* (representados fundamentalmente por los gastos de los bancos estatales y del Instituto Nacional de Seguros) constituye una alta proporción de los servicios financieros y su proporción se mantiene más o menos constante en el tiempo. (Un renglón significativo de gasto en los bancos estatales es el pago de interés por ahorro del público, que en razón de reformas monetarias se ha elevado en los últimos años. Para distinguirlo de la deuda adquirida con otros propósitos que no son intermediación, se ha mantenido en el renglón 441). El sub-grupo *servicio de la deuda público*, representado tanto por intereses como por amortización de la deuda externa e interna, ha mantenido alta importancia durante el período analizado. Hay que recordar que fue, precisamente, el alto peso de la deuda externa el que llevó a las autoridades a plantearse cuál debería ser el rol del Sector Público en la economía del país durante los últimos años.

Todo lo anterior permite concluir lo siguiente:

• Los *servicios generales*, típicos "bienes públicos" para cuya satisfacción se creó el Estado, constituyen en Costa Rica sólo un 5% del gasto público consolidado.

• Los *servicios sociales* ("bienes meritorios" cuya promoción, pero no necesariamente su producción, se encarga al Estado) representan dos quintas partes del gasto total.

• Los *servicios económicos* y los *servicios financieros* (servicios de típica índole "privada", cuyo suministro en las economías occidentales se reserva a la iniciativa privada) constituyen casi tres quintas partes del total. Aún excluyendo el renglón "servicio de la deuda", en el tanto que ésta se haya incurrido para promover servicios básicos del Estado, que no es el caso, la proporción de gasto dedicada al suministro de bienes "privados" sigue siendo alta.

• Esto sugiere que el Estado costarricense ciertamente ha incursionado campos que **no** le son típicos. Una parte importante de las inversiones necesarias para promover esos servicios la logró con endeudamiento externo, que luego se traduce en tarifas/impuestos superiores.

• El servicio es suplido por entidades que operan en situación de

monopolio, que muchas veces trabajan con pérdidas y que, por el grado de centralización de operaciones, hacen difícil al ciudadano promedio controlar la eficiencia del gasto.

- La alta intensidad en el uso de mano de obra de ellas ha incentivado la formación de coalisiones de funcionarios públicos que persiguen su seguridad y afiliación a costa del logro. Es de esperar, por tanto, que la reducción del gasto público no sea fácil.

III. ANALISIS DE LA EFICIENCIA DEL GASTO PUBLICO.

3.1 El Concepto de Eficiencia.

En su sentido más general, el concepto de eficiencia se reduce a una relación "producto/insumo". Está asociado con la obtención del mayor provecho posible de las acciones: obtener más con los mismos recursos u obtener lo mismo sacrificando menos medios, o una mezcla de ambas cosas, es lo que busca la eficiencia. El logro de la eficiencia requiere "agotar" las posibilidades de mejora en cualquiera de los sentidos antes señalados. Cuando una situación pueda ser mejorada no es eficiente. Hay eficiencia sólo cuando ella no puede ser mejorada sin que se deba utilizar más recursos o cuando usar menos medios implica alcanzar objetivos inferiores.

El concepto de eficiencia económica involucra "valoraciones", tanto de medios como de fines. No necesariamente son las cantidades físicas de productos o insumos los que interesan para determinar eficiencia, sino la valoración que de ellos se tenga. Así, una fábrica puede ser muy hábil en producir bienes, pero si ellos no son plenamente deseados por los usuarios finales (en razón de calidad, apariencia u otro motivo) difícilmente se puede catalogar de eficiente su producción. Una de los reproches a las economías de dirección central es, precisamente, que su producción no satisface plenamente a los consumidores. De manera análoga, no sólo cuenta la cantidad de insumos que se utilice en un proceso, sino también su costo. Así, en un medio donde el factor trabajo es abundante tiende a ser eficiente la producción de bienes que hacen uso intensivo de éste; en un medio donde el factor trabajo es escaso, pero abunda el factor tierra, la eficiencia en el uso de los recursos lleva a utilizar mucho de ésta.

Y aquí es vital preguntarse ¿a juicio de quién se ha de hacer la valoración de fines y medios? Una valoración "arbitraria" ciertamente da al traste con el concepto de eficiencia. En las sociedades occidentales se ha aceptado que las valoraciones de los fines y los medios deben reflejar los deseos de la gente.

El profesor Kenneth Arrow propuso las siguientes cinco condiciones razonables que deberían tener las preferencias sociales a partir de las preferencias de los individuos. (i) transitividad: las preferencias sociales deben ser transitivas, lo que indica que si A es preferido a B y B lo es a C, A debe ser preferido a C. (ii) soberaría ciudadana: las decisiones del

grupo no deben ser tomadas por nadie que no sea miembro del grupo, (iii) no dictadura: las preferencias sociales no deben coincidir con las de una sola persona (el dictador), con independencia de lo que quieran los demás, (iv) independencia de opciones irrelevantes: la preferencia social debe ser tal que si A es preferido a B cuando D está presente y B es preferido a C cuando D está presente, A debe ser preferido a C tanto cuando D esté presente como cuando no lo esté. (v) condición de asociación positiva entre deseos individuales y sociales: la preferencia social de A sobre B no debe cambiar sólo porque algunos individuos deciden preferir A sobre B. Arrow en su estudio demostró que, en el mundo real, **no** hay sistema de preferencias sociales que cumpla con las cinco condiciones arriba enumeradas. En particular, las decisiones sociales han de ser incoherentes o antidemocráticas. (Posteriores trabajos han mostrado que la condición (iv) es quizá más fuerte de lo que parece, pues excluye la posibilidad de rivalidad o complementaridad de opciones que en el mundo real se da y que, por tanto, podría excluirse de las condiciones "razonables" de asociación entre preferencias individuales y sociales). Independiente del resultado, el trabajo de Arrow representa un intento claro de distinción de lo que en Occidente se interpreta como vínculo positivo entre deseo social y deseos individuales. *c.f., Social Choice and Individual Values*, John Wiley & Sons, Inc., NY,1966).

Si las valoraciones han de ser las de todos los miembros de la sociedad y bien sabido es que las preferencias de la gente no sólo son interpersonalmente incomparables sino que muchas veces son opuestas, ¿cómo sabemos cuando una situación es óptima (eficiente)?

Un criterio muy simple, pero muy útil al respecto, es el que propuso Vilfredo Pareto, quien define una situación como óptima así:

> Una situación de asignación de recursos es óptima si no es posible, mediante reasignaciones de ellos, lograr que algunas personas mejoren su situación sin que otra(s) empeoren--a juicio de los beneficiarios y de los perjudicados, respectivamente.

El criterio de Pareto tiene varios aspectos que merecen ser resaltados: primero, destaca la idea expresada antes de que siempre que haya posibilidad de mejora, una situación no puede ser catalogada como eficiente. El óptimo (o la eficiencia) se logran sólo cuando se han agotado todas las posibilidades de mejora, de modo que cualquier reasignación de recursos posterior perjudica a alguien. Segundo, reconoce la incomparabilidad personal de las preferencias de la gente y por ello

refiere todas las evaluaciones al juicio (subjetivo) de quienes se benefician o se perjudican. Tiene esta definición, no obstante, el supuesto implícito de una distribución inicial de recursos entre los participantes y el óptimo se da a partir de eso. Eso implica que pueden haber tantos óptimos como distribuciones iniciales de recursos aceptemos.

El mercado competitivo promueve, de manera automática, la asignación eficiente de los recursos sociales. El que la asignación sea automática tiene una enorme ventaja: nos evita el costo de "simularla" por medios conscientes centralizados. Donde opera el mercado prácticamente podemos olvidarnos del problema de la eficiencia, pues ella se logra de manera natural. En efecto, el mercado competitivo propende al logro de los siguientes objetivos de interés económico (privado y, según se puede ver, social):

(a) Asignación eficiente de productos entre consumidores: La primera inquietud que una sociedad se plantea es la de cómo distrubuir una cantidad dada de productos (bienes como carne, papas, automóviles, o servicios como educación, seguridad social) entre los miembros de ella. El problema es interesante porque difícilmente tendríamos una situación eficiente si los vegetarianos reciben enormes cantidades de carne, que no quieren, y dejan de recibir vegetal--a la vez que a los carnívoros se les ha llenado de espinacas. El que esta situación no ocurra la garantiza la libertad de comercio propia del mercado competitivo que hace que el intercambio libre se dé, cediendo los participantes lo que no quieren tanto y recibiendo a cambio lo que sí desean. El intercambio libremente cesa cuando, en virtud de la Ley de Utilidad Marginal Decreciente de los bienes, la utilidad marginal de lo cedido iguala, para cada participante, la utilidad marginal de lo recibido.

(b) Asignación eficiente de recursos en la producción de volúmenes dados de producción: Este es otro aspecto importante de la decisión social. Es el deseo de la sociedad que la cantidad de producción que haya de darse se obtenga con el menor sacrificio posible de recursos. Esta condición la logra la sociedad por medio del deseo de los empresarios de no gastar más de lo necesario, lo que los lleva a dedicar los recursos productivos a aquellos menesteres donde éstos tengan ventaja comparativa. El proceso de reasignación de factores se detiene, y el óptimo se logra, cuando el trasladar recursos de la producción de un bien o servicio, a otros, no eleva la producción total.

(c) Eficiencia en la cantidad de bienes a producir: En el mundo real no basta producir más de algo. Anque pueda parecer a primera vista que más de algo es bueno, debemos recordar que, cuando el equilibrio (b) anterior se ha logrado, producir más carne requiere producir menos vegetal. La eficiencia en el escogimiento del nivel de producción requiere que, para cada producto, el costo marginal de la última unidad producida (i.e., el sacrificio de recursos para producirla) sea igual a la utilidad marginal de esa última unidad. Si esto no se logra, la sociedad no estará haciendo máxima la satisfacción que puede obtener del proceso.

3.2 Principales Limitaciones a la Acción del Estado.

Por el Estado actúan los funcionarios públicos y los políticos. Aunque se suele suponer que ellos son personas que buscan el interés común, el que el resultado de su acción promueva tal interés depende de que: (a) los funcionarios y políticos sepan interpretar cuál es el deseo colectivo por bienes y servicios; (b) deben mantener plena identificación con tal interés y (c) deben conocer la disponibilidad de recursos, y las potencialidades de ellos dado el estado de la técnica, para poder utilizarlos eficientemente en la satisfacción de las necesidades sociales. Esto no siempre se da.

(a) Dificultad para Definir bienes y servicios (*outputs*) a Suplir.

El *producto* (o *output*) de los entes públicos objeto de análisis no siempre es de fácil definición y a veces, aunque se pueda definir, su cuantificación puede no ser sencilla. ¿Cuál, por ej., es el *producto* que ofrece el Ministerio de Educación? ¿Son estudiantes graduados en los diversos ciclos o estudiantes que cursan los diversos grados? ¿Cuentan sólo los que aprueban el grado o quienes se gradúan al final o se deben contar los reprobados? ¿Constituyen todos los graduados el mismo *producto* o cuenta, en algún sentido, la calidad de lo aprendido? ¿Es el *producto* del Instituto Nacional de Seguros el número de pólizas emitidas o el monto asegurado o, por el contrario, son los reclamos pagados que es, a fin de cuentas, la razón por la que una persona o empresa toma un seguro? Si el INS realiza actividades de prevención de riesgos y hace inversión de sus reservas técnicas en préstamos para construcción de vivienda y otros fines ¿cómo se debe tomar eso? ¿Qué tal de instituciones que tienen más de un *producto* pero que operan bajo un sistema de costos

conjuntos?

Lo anterior sugiere que habrá que ser selectivo en la definición de los *productos* finales de los entes públicos y concentrar nuestra atención en aquellos que expliquen un porcentaje suficientemente grande de la producción total de la entidad analizada (v.gr., más de un 75% del quehacer de aquélla). La facilidad con que se puedan asignar costos a esos productos será otro elemento a utilizar para la definición de productos pues para medir eficiencia necesitamos contar con indicadores de cantidad de producción y de su costo.

(b) Motivación del Funcionario Público.

La acción de los entes públicos se manifiesta por medio de acciones (u omisiones) de los funcionarios públicos que laboran en ellos. Y aquí surge otra serie de problemas de índole práctica: (i) cuando la misión de la respectiva entidad pública no está claramente definida, el fin "social" de ella es establecido por sus propios servidores, quizá con cierta influencia de partes de grupos de presión. El tipo y cantidad de *output* a suplir queda al arbitrio del suplidor--no necesariamente del usuario-- y esto ocurre con mayor probabilidad en el caso de entes que operan de manera monopolista y centralizada. (ii) en el mundo real, los funcionarios públicos *no* son seres raros, neutros, sin intereses propios, que sólo son movidos por el mejor interés social. Estos tienen la misma gama de motivaciones que los usuarios de los servicios públicos, y reaccionan según los estímulos (recompensas y penas) que enfrenten. En principio podría existir un divorcio entre el interés del usuario y el interés del suplidor del servicio público. Esto debe ser investigado, aunque sea de manera genérica.

La conducta del consumidor, o del empresario privado, busca maximizar utilidad. Igual propósito busca el servidor público. Como bien alguien ha señalado[3] "es muy corriente culpar al burócrata por los problemas comunes en todos los niveles del gobierno. Sin embargo, los empleados públicos, como personas, no tienen la culpa. Cuando alguien decide trabajar para el gobierno, no se le emite un halo ni comienzan a crecerle cuernos. Lo mismo ocurre con quien labora para el sector privado. Ninguno es inherentemente santo o pecador". La diferencia en la conducta del servidor público con la del empleado privado, por tanto, no está en los fines de la conducta. La diferencia reside en las restricciones que uno y otro enfrenta al actuar. Así, el empresario privado debe tomar en cuenta

el hecho de que compite con otros empresarios y que los clientes no tienen por qué comprar su producto a menos que les sea útil; en otras palabras, para lograr su objetivo, de maximizar la ganancia personal, el empresario competitivo debe esforzarse por satisfacer al cliente. El servidor público, por su lado, sabe que él no puede (al menos dentro de las reglas de moralidad y las prácticas usuales) buscar ganancias superiores por mejor servicio al público. Por ello, su móvil para economi- zar costos es menos fuerte que el de su contrapartida en el sector privado. Su oficina, en general, tiene un presupuesto dado y no debe ganárselo día a día con más actividad, como es el caso en el sector privado. Por otro lado, en el tanto que su función sea el suministro monopolístico de bienes públicos, no se le penaliza si actúa de manera ineficiente. Por último, si por su gestión no debe responder ante una junta de accionistas, o a algo similar, o si lo hace ante burócratas igual que él, sin mayor interés directo en la bondad de la gestión, su necesidad de justificar acciones es mínima-- quizá inexistente. No es de extrañar, entonces, que en tales circunstancias algunos jerarcas opten por maximizar su esfera de poder, incrementando el número de subordinados y ejerciendo mayor discrecionalidad.

(c) Influencia de los Grupos de Presión.

Dado el gran número de asuntos que se deciden a diario en toda comunidad --sea a nivel de la Asamblea Legislativa y, especialmente, a nivel del Poder Ejecutivo-- el costo que para el ciudadano común representa mantenerse al día en todos ellos es muy elevado. En efecto, si no lo fuera, sería posible ejercer una democracia directa, y no representativa como es el caso en la mayoría de los países. La decisión pública, entonces, no suele estar sujeta al escrutinio de toda la sociedad. Es posible presionar por gasto público que beneficie a individuos aislados o subgrupos sociales directamente--y que el costo sea cubierto por toda la comunidad. Para que esto ocurra debe darse la condición de que el grupo beneficiario de la acción estatal sea relativamente pequeño, y que los costos puedan ser cargados a toda la comunidad pagadora de impuestos.

Se da aquí, de nuevo, una actitud propia de los bienes públicos: ningún miembro del equipo de pagadores de impuestos encontrará rentable oponerse al gasto, pero los miembros del reducido número de beneficiarios encontrarán beneficioso defender un gasto mayor. Imaginemos que una pequeña agrupación de danza desea que en el presupuesto nacional se asigne una elevada suma para financiar gastos de su interés. Por ser ellos beneficiarios de ese gasto, es económico para cada miembro del grupo de

danza cabildear con diputados para lograr el financiamiento deseado. Pero entre los pagadores de impuestos difícilmente habrá persona que tenga interés en oponerse a tal asignación pues el costo de hacerlo será enteramente suyo, y el beneficio --si es que triunfa en su empeño-- deberá compartirlo con todos los demás pagadores de impuestos, con lo que el beneficio propio es muy bajo. Tan bajo que en general no compensa su esfuerzo.

Igual estado de cosas se puede esperar de la acción de un pequeño grupo de agricultores que abogan por el establecimiento de prohibiciones a la importación de productos agrícolas, a costa de la totalidad de los consumidores del país. Los partidos políticos pueden capitalizar esta circunstancia--concediendo "favores" a los grupos de interés, a cambio del favor de éstos en las urnas.

El conjunto de servidores públicos puede ser visto también como un grupo de presión en el siguiente sentido: los programas del Sector Público no siempre ven la luz porque la comunidad o un grupo de presión los pidió. En general esos programas son "manufacturados" por las propias oficinas encargadas de suplirlos luego y ellos reflejan, por tanto, la apreciación del suplidor y no la del usuario del servicio. Esa manufactura permite mantener con vida, y con poder, a las oficinas públicas. Como en general se trata de servicios "especializados", difícilmente el lego (ni aún el diputado) puede oponerse a que se suplan una vez que el "experto" señaló que era menester hacerlo.

El papel de los grupos de presión es importante por, al menos, dos razones: por un lado, porque tienden a aumentar el gasto público y, por otro, porque los propios funcionarios públicos encuentran conveniente a sus propósitos el evitar conflicto con los activos miembros de dichos grupos--aunque ello sea a costa del bienestar de la silenciosa mayoría ciudadana.

IV Análisis de la Actividad de las Diez Principales Entidades Públicas

Como muestra el Cuadro 6, "Algunos Indicadores Económicos de lo Principales Entes Públicos, 1986", diez entidades --dos ministerios ocho entes autónomos-- explican el 50% del gasto total del Sector Públic Consolidado, el 60% del empleo del sector y del cargo por servicio personales; el 32% de las transferencias y un 71% de las construccione Se trata de empresas sobresalientes en sus respectivos grupos y produce bienes públicos, bienes meritorios y bienes y servicios de tipo privado. E razón de economía, el estud:. se referirá sólo a esas diez entidades, per el método de análisis permite obtener conclusiones y recomendacione aplicables a todas las entidades públicas.

El período analizado son los siete años que van de 1980 a 1986 pero s incluyen años anteriores cuando ello sirva para mostrar mejor algun tendencia interesante, o cuando no se disponga de algunos datos par todos los años analizados pero sí para años anteriores.

En este aparte se analizará cada una de las entidades citadas con e ánimo de concentrarnos en circunstancias *micro-económicas* concretas Las conclusiones y recomendaciones que procedan se aplicarán de maner específica a cada una de ellas. El patrón de análisis, con pequeña variantes según resulte necesario, es el siguiente:

- base jurídica de la respectiva entidad
- fuentes de ingresos (incluyendo transferencias)
- definición de principales productos (*outputs*)
- medición de las unidades de *output* en el tiempo
- medición del costo de producción y principales componentes de él
- elementos que favorecen la eficiencia (y los que no) involucrados en la forma de recibir los ingresos y en la forma de gastarlos
- análisis crítico de lo anterior
- recomendaciones

Cuadro No. 6

ALGUNOS INDICADORES ECONOMICOS DE LOS PRINCIPALES ENTES PUBLICOS (1986)

	Gasto Total	Proporc.	Serve. Pers	Proporc.	Transf. Cte	Proporc.	Construcc	Proporc.	Empleo	Proporc.
TOTAL SECTOR PUBLICO	147277		36480		32922		5607		135451	
I. Gobierno Central	54005	100%	13794	100%	18995	100%	2064	100%	67174	100%
Ministerio de Educ. Pública	10437	19%	5980	44%	4165	22%			28340	42%
M.O.P.T.	5089	9%	1173	9%	124	1%	1993	97%	7071	11%
II. Instituc. Públicas de Servicio	30151	100%	11660	100%	5947	100%	1530	100%	36752	100%
C.C.S.S.	15840	53%	6252	53%	3601	61%	298	19%	22563	62%
U. de C. R.	2745	9%	1749	15%	207	3%	[illegible]	6%	3500	10%
D.Grl. de Asignac. Familiares	1316	4%			582	10%			1000	3%
III. Empr. Públcs. no-Financieras	31043	100%	6104	100%	977	100%	2013	100%	17000	100%
I.C.E.	13205	43%	2972	49%	613	62%	526	26%	8608	51%
C.N.P.	10464	34%	704	12%	124	13%	29	1%	2069	12%
AyA	2476	8%	556	[illegible]	26	3%	921	46%		18%
IV. Empr. Públicas Financieras	32078	100%	4922	100%	7043	100%	351	100%	13343	100%
I.N.S.	7093	22%	1238	25%	654	9%	25	7%	2232	17%
B.N.C.R.	4477	14%	1164	24%	278	4%	105	30%	3423	26%
% Total Sector Públ.	**50%**		**60%**		**32%**		**71%**		**60%**	

Fuente: Contraloria General de la República y otros.

*millones de colones corrientes.

4.1 Banco Nacional de Costa Rica

El Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) es uno de los cuatro bancos comerciales del Estado que tienen a su cargo la administración oligopolista de los depósitos a la vista en el sistema. A pesar que su importancia relativa ha disminuído desde 1982, cuando la actividad bancaria privada comenzó a crecer, el BNCR continúa siendo el más grande del Sistema Bancario Nacional y como los demás bancos del Estado, posee la garantía de éste. Posee dicho banco tres departamentos, el Comercial, el Rural y el Hipotecario. El primero es, sin embargo, el principal (emplea un 94% de la fuerza laboral y las colocaciones de préstamos representan más del 90% del total de la entidad). Aunque el BNCR dice dedicarse "principalmente a la concesión de créditos para el campesino costarricense...base de nuestra democracia rural", en la práctica se dedica a las mismas actividades que cubre su contrapartida privada.

Al igual que los demás bancos del Sistema, está fuertemente dirigido por el Banco Central, quien le fija las tasas de interés con que ha de actuar y topes de cartera--entre otras cosas. La ley reserva a los bancos estatales, sólamente, el derecho a obtener redescuento del BCCR

Los principales *outputs* del BNCR son la recepción de ahorro y la colocación de préstamos. Si utilizamos el índice de actividad 1980=100, obtenemos para el BNCR que el saldo de las colocaciones en colones de poder de compra constante bajó de 100 a 60 de 1980 a 1986. El número de operaciones bajó a 73. Si la actividad bancaria la explicamos por el número de colocaciones y el de cuentas de ahorro, el "índice global" de actividad del BNCR pasa de **100** a **102** como se muestra de seguido:

Cuadro No. 7: Banco Nacional de Costa Rica
Indice Global de "Producto" ('*Output*')

	Acumul. Colocs.	Nuevas Colocs.	Ctas. Corrtes.	Ctas. Ahorro	Indice de Actividad
1980	100	100	100	100	**100**
1981	99	90	96	106	**98**
1982	84	105	102	102	**98**
1983	77	89	110	106	**96**
1984	75	100	113	114	**101**
1985	75	83	120	114	**101**
1986	73	103	113	118	**102**

Durante el mismo período el nivel de empleo pasó de 100 a 125. El nivel de Gastos Generales y de Administración, GGA, en colones de poder de compra constantes, pasó de **100** a **145** durante el mismo período lo que implica que la "eficiencia" (*output / GGA*) que esto podría sugerir bajó de **100** a **79**.

El BNCR opera sin claros objetivos. Los enunciados de objetivos son hechos con motivo de actos cívicos, inauguración de agencias del propio banco, etc., pero ellos no corresponden con lo que el banco efectivamente hace. En los comunicados oficiales el BNCR da la impresión de que no es la búsqueda de utilidades lo que constituye su meta, sino la promoción del desarrollo del país. Sin embargo, esta última expresión la deja suficientemente vaga como para que no pueda contrastarse el logro de las acciones efectivas con lo prupuesto.

Durante el período analizado de las utilidades del banco se asignada una suma equivalente al 10% de los sueldos de los empleados para reforzar un fondo de reserva de garantía y jubilaciones de ellos. Esto llevó a que el BNCR registrara como ingresos sanos intereses de préstamos con alta mora--pues eso acrecentaba las "utilidades a distribuir". Esto fue reformado y ahora la citada contribución se carga a los costos de operación. Esto es indebido porque el incentivo a obtener "sanas" utilidades se redujo. Además, las contribuciones al fondo llegan a los empleados con independencia de sus logros y esfuerzos--pues son un "derecho".

La garantía del Estado ha servido para que los administradores del banco no deban preocuparse por resultados adversos de su gestión. El monopolio de los depósitos a la vista a favor de los bancos estatales y el redescuento exclusivo para ellos actúa en contra de los bancos privados. El paternalismo del BCCR en materia de tipos de interés, topes de cartera y otros, ha impedido que el banquero comercial actúe como tal. No es posible responsabilizar a los directores del BNCR por su labor si una parte tan básica de sus decisiones le son impuestas por el BCCR.

Las memorias anuales del BNCR deberían tener destinatarios específicos para obligarlo a buscar conscientemente la eficiencia, pero no lo tienen. El nivel de empleo del BNCR no debería crecer por encima de lo que crece el nivel de actividad real del banco. El nivel de gastos generales

y de administración por unidad de *output* no debe subir sobre el nivel actual sino, más bien, debe el BNCR establecer un programa de acción para bajarlo. Los beneficios a los empleados deberían corresponder con los logros institucionales, departamentales e individuales, en vez de constituir "derechos" como hoy.

4.2 Instituto Nacional de Seguros.

El Instituto Nacional de Seguros (INS) fue creado en 1924 para administrar, con carácter monopolístico, los seguros comerciales dentro del país. Posteriormente, en 1977, se le concedió el monopolio de los reaseguros de negocios que se generen en el país. (Esto puede sonar absurdo, pues si el monopolista INS puede retener los negocios que disponga, el monopolio del reaseguro sobra. Sin embargo, posiblemente el objetivo de la norma es eliminar toda participación privada en la actividad aseguradora--y ésta podría darse si en el país se formaran compañías reaseguradoras).

El INS tiene a su cargo la administración de los cuerpos de bomberos del país (lo que le consume un 5% de sus gastos) y posee un museo de arte precolombino. Además, debe hacer transferencias al Gobierno Central, algunas extraordinarias para ayudarle a sufragar el déficit fiscal (e.g., en 1984, 85 y 86) y otras ordinarias para financiar el costo del Plan Nacional de Desarrollo.

Si medimos la actividad del INS por medio de las primas ganadas, en poder de compra constante, notamos que de 1980 a 1986 el índice de actividad en este sentido bajó de 100 a 78. Esto se debe, posiblemente, a que no supo actualizar todos los montos asegurados en atención a la inflación que operó durante el período. Si el índice global de actividad del INS lo medimos por el número de pólizas vigentes y el número de reclamos tramitados, obtenemos que la actividad de la institución creció, de 1980 a 1986, de **100** a **109**.

Durante el mismo período el índice de empleo creció de 100 a 114. El índice de siniestralidad, constituído por la razón "reclamos pagados/primas ganadas" mostró durante el período analizado un promedio del 63%-- *vs.* 82% para compañías similares, de línea múltiple, en los Estados Unidos. Esto indica, ni más ni menos, que el INS "devolvió" a sus asegurados un tercio menos de lo que devuelven compañías que operan en competencia.

La estructura interna de tarifas lleva a que unas líneas de seguro operen con alto nivel de siniestralidad (e.g., cosechas) que son subsidiadas por las primas de otros (e.g., incendio). Las tarifas son aprobadas por el propio INS, quien actúa como Superintendencia de Seguros. El control que sobre él ejerce la Contraloría General de la República es sólo presupuestario, no técnico. Los "programas" que a la Contraloría se presentan son simples resúmenes de gastos, no programas de acción propiamente dichos, que permitan establecer el costo de lograr los objetivos propuestos.

En la actividad de reaseguro tomado, que el INS debe competir con el mercado reasegurador internacional, la entidad obtuvo pérdidas sistemáticas (que superaron los ¢700 millones) durante el período analizado.

Las memorias anuales del INS (que no tienen destinatario específico) no siguen un formato, técnico, establecido, que permita al ciudadano establecer la eficiencia de su actuar.

La ley del monopolio de seguros debe ser revisada a efecto de que se permita en Costa Rica la operación de otras compañías aseguradoras y todas deben operar bajo el control de una Superintencia de Seguros (la Contraloría General de Entidades Financieras, con refuerzo técnico en seguros, podría serlo). Esto servirá para que en seguros se opere con costos mínimos, y sin indebidos subsidios entre sectores. El seguro comercial no constituye ninguna función típica estatal, es un servicio privado, y por tanto debería suplirse con toda la eficiencia que el mercado competitivo puede darlo.

Como a nivel nacional de dan economías de escala en materia de asunción de riesgos, el INS puede (en el esquema propuesto) conservar su poder de reasegurador. Sin embargo, para que no se aproveche indebidamente del mercado cautivo que tendría, conviene que en los reaseguros cedidos proporcionales el INS tome una porción mayoritaria (e.g., un 60%) en las mismas condiciones que coticen los reaseguradores extranjeros. En los reaseguros no proporcionales el INS cotizará como los extranjeros pero las empresas cedentes podrán colocar todo el riesgo en el exterior si los precios de su cobertura son inferiores.

Los aseguradores locales deberían coordinar con el BCCR para emitir pólizas en dólares, para lo cual deberán invertir las reservas técnicas en valores de bajo riesgo denominados en esa moneda. Esta forma de actuar

ayudará al país a recuperar el nivel de primas reales del pasado y a repatriar el negocio de seguros de vida que hoy se hace en el extranjero por falta de una opción competitiva local. Para inducir eficiencia en la operación de sus agentes, el INS debería conceder descuentos --ligeramente inferiores a las comisiones-- en las primas de seguros de personas y empresas que opten por hacer sus seguros directamente, esto es, sin intermedio de agentes de seguros.

4.3 Instituto Costarricense de Electricidad.

El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) fue creado en 1949 con el encargo de promover "el desarrollo racional de las fuentes productoras de energía física que la Nación posee, en especial los recursos hidráulicos". En 1963 se le dió el derecho de actuar en el campo de las telecomunicaciones nacionales y en 1964 se le dio la concesión de los servicios internacionales, para cuyo fin constituyó una sociedad anónima.

La energía procura un poco más de la mitad de los ingresos del ICE y soporta cerca de tres cuartas partes del costo financiero. Los activos dedicados a la producción de energía son cerca del 75% del total. El grado de endeudamiento (especialmente externo) del ICE es alto: en 1986 la relación pasivos/activos fue del 48% (*vs.* 57% en 1980), influída fuertemente por el endeudamiento del sector energía. En 1986 el grado de utilización de las plantas de producción de energía eléctrica era casi pleno.

El ICE es propietario del 95% de la capacidad de generación eléctrica del país y un 99.8% de la generación se realiza por medio de plantas hidroeléctricas (*vs.* 63% para América Latina, según CEPAL). El ICE distribuye sólo un 40% de la energía a usuarios finales--el resto lo vende a empresas distribuidoras.

El grado de electrificación de Costa Rica es elevado (un 85%) y está más concentrado en las zonas centrales del país. La fijación de las tarifas de los servicios suplidos por el ICE corresponde al Servicio Nacional de Electricidad (SNE) quien exige que éstas cubran los costos de producción y generen un excedente (sobre el activo revaluado) para la expansión. Los usuarios se clasifican en cuatros grupos (residencial, industrial, general y alumbrado público) siendo el residencial es más importante en número de abonados (89%) y en ventas (46%).

En lo relativo a telecomunicaciones el servicio telefónico se concentra

Cuadro No. 8.. ICE: Indicadores de Eficiencia

	ENERGIA ELECTRICA		TELECOMUNICACIONES		(OUTPUT)						
	Generación (en GWh)	Abonados ICE (miles)	Líneas (miles)	Abonados (miles)	VALOR PROMEDIO	No. de EMPLEADOS	OUTPUT POR EMPLEADO	COSTOS Y GASTOS OPERAC *	COSTO /GASTO POR OUTPUT	GASTOS FINANCIEROS*	GASTO FINANC. POR OUTPUT
1980	100	100	100	100	100	100	1	100	100	100	100
1981	107	115	107	108	109	100	1.10	90	83	262	240
1982	113	128	116	114	118	99	1.19	80	68	411	349
1983	139	137	120	122	129	100	1.29	94	73	314	243
1984	145	143	130	130	137	102	1.35	105	77	343	254
1985	133	150	143	135	140	112	1.25	118	84	277	198
1986	140	178	156	145	155	116	1.33	144	93	327	211

248

Cuadro No 8 ICE Indicadores de Eficiencia

	ENERGIA ELECTRICA		TELECOMUNICACIONES		(OUTPUT)						
	Generación (en GWh)	Abonados ICE (miles)	Lineas (miles)	Abonados (miles)	VALOR PROMEDIO	No. de EMPLEADOS	OUTPUT POR EMPLEADO	COSTOS Y GASTOS OPERAC *	COSTO /GASTO POR OUTPUT	GASTOS FINANCIEROS*	GASTO FINANC. POR OUTPUT
1980	100	100	100	100	100	100	1	100	100	100	100
1981	107	115	107	108	109	100	1.10	90	83	262	240
1982	113	128	116	114	118	99	1.19	80	68	411	349
1983	139	137	120	122	129	100	1.29	94	73	314	243
1984	145	143	130	130	137	102	1.35	105	77	343	254
1985	133	150	143	135	140	112	1.25	118	84	277	198
1986	140	178	156	145	155	116	1.33	144	93	327	211

24 12

en el área metropolitana (75% de los abonados) y la principal categoría de usuarios es residencial (74%)--y 25% comercial.

En materia tarifaria se observa lo siguiente: el ingreso por servicios telefónicos internacionales subsidia al servicio local y telecomunicaciones como un todo subsidia al sector energía. Internamente, las tarifas por KWh difieren en atención al área geográfica del usuario y al grupo tarifario al que pertenezca--aunque eso tenga poco que ver con el verdadero costo del servicio.

Si tomamos dos indicadores posibles de *outputs* del sector energía (generación y número abonados) y dos del sector telecomunicaciones (número de líneas y de abonados) y se obtiene un promedio simple de los cuatro *outputs*, concluímos que el índice de actividad total del ICE creció un 55% durante el período 1980-86, como muestra el Cuadro 8. Si esto lo asociamos con indicadores de costo obtenemos lo siguiente, para el período 80-86:

- El ICE ha aumentado en un 33% el *output* por empleado.
- El costo y el gasto por unidad de *output* decreció un 7%.
- Los gastos financieros por unidad de *output* crecieron un 111%.

El ICE es, de las entidades analizadas, la que mejores memorias anuales presenta. La eficiencia física en el uso de los recursos es notoria. Sin embargo, la entidad enfrenta problemas ocasionados por: (a) su gran deuda externa, cuyo servicio se torna más caro cada vez, (b) porque la capacidad de planta hidro se encuentra casi agotada y (c) porque la demanda eléctrica, en especial el grupo residencial, crece de manera elevada.

En atención a lo anterior, el crecimiento futuro de la capacidad instalada debería financiarse en mayor proporción con ahorro interno, y no con deuda. Los recursos deberían provenir de las tarifas.

Las tarifas deben promover un uso económico de la energía eléctrica, y no el alto consumo que se pensó en un inicio. Las tarifas, entonces, deben servir para racionalizar el consumo y no deben ser utilizadas como impuestos a unos grupos que favorecen a otros.

Como las plantas hidroeléctricas están diseñadas para atender los requerimientos de la demanda "pico", y a lo largo de un día representativo se dan dos picos, conviene adoptar mecanismos para suavizar los picos. Un medio es utilizando medidores de consumo que discriminen por hora del día

en que éste ocurre. En los meses lluviosos las plantas "a filo de agua" deben ser utilizadas plenamente para permitir que las de grandes embalses recojan el agua para las épocas secas. Si ésta no fuera suficiente, entonces las tarifas deben discriminar también por época del año en que se dé el consumo.

En el sector telecomunicaciones, tan básico en la promoción de negocios internacionales y desarrollo del país, las tarifas internacionés no deben subsidiar las locales porque : (a) afectan la competitividad de los procesos de producción exportable intensivos en información y (b) porque la competencia internacional es fuerte y tarifas elevadas pueden llevar a la entidad a perder competencia en él.

Debe incentivarse la producción privada de energía eléctrica, no sólo para ayudar a atender la demanda que hoy el ICE difícilmente puede servir, sino para contar con parámetros de costos de producción que permitan contrastar la bondad de la producción del ICE. Debe permitirse que el consumo de energía eléctrica se reduzca a sus niveles lógicos haciendo que los impuestos que operan sobre aparatos capaces de hacer buen uso de la energía eléctrica (e.g., hornos microonda) sean bajos.

Es importante propiciar programas de capacitación a personal del SNE en materia de regulación y tarifación de servicios públicos, a efecto de utilicen métodos técnicos en sus menesteres.

4.4 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado.

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (AyA) fue creado en 1961. A él corresponde dirigir, fijar políticas establecer y aplicar normas relacionadas con el suministro de agua potable y recolección y evacuación de aguas negras en el país. Tiene también a su cargo labores relacionadas con la conservación de las cuencas hidrográficas y la protección ecológica de la Nación. AyA elabora las tasas y tarifas de los servicios públicos a él asignados, aunque sean suplidos por otras entidades--las cuales deberán ser al costo y dejar un remanente para expansión. En la fijación de tarifas debe AyA, por ley, aplicar "criterios de justicia social distributiva, que tomen en cuenta los estratos sociales y la zona a la que pertenecen los usuarios"

AyA suple directamente menos de la mitad de las necesidades de agua potable del país--el resto lo hacen las municipalidades-- y se concentra

fundamentalmente en el área Metropolitana. El principal ingreso de la institución (cerca del 90%) lo constituye la venta de agua potable. A nivel nacional el grado de abastecimiento de agua potable es bastante alto: cerca del 90% de la población tiene acceso a ella.

Al igual que en el caso de la energía hidroeléctrica, la generación y distribución de agua potable tiene altos costos fijos y bajos costos marginales. Si medimos la actividad del AyA por el número de servicios ("pajas") notamos que la actividad de la institución creció un 32% durante el período 1980-86, como indica el Cuadro No. 9 La producción de agua, durante el mismo período tuvo un crecimiento similar (34%).

AyA ha mantenido una política prudente de endeudamiento (su relación pasivos/activos es 20%) al compararla con otras empresas públicas.

Un 35% de los usuarios tiene servicios fijos y un 65% servicios medidos. El consumo de los primeros es casi cuatro veces superior al de los segundos. Por otro lado, al observar cifras de producción y consumo facturado de agua potable, se obtiene que la pérdida promedio del período excede el 40% del agua producida--una cifra que parece muy elevada.

El nivel de empleo de AyA se ha mantenido virtualmente constante a lo largo del período analizado (creció un 1% sólamente de 1980 a 1986), mientras que el nivel de actividad creció mucho más.

AyA debe hacer esfuerzos por: (a) reducir el desperdicio de agua potable y (b) bajar la proporción de servicios fijos. Aceptando que el consumo básico de agua potable es un bien "meritorio", por encima del consumo mínimo las tarifas no deben discriminar entre usuarios por razones que no sean costos (de producción, de distribución, lectura y cobro).

AyA debe contratar con municipalidades y privados de las respectivas localidades labores de mantenimiento, control de fugas, toma de lecturas, entregas de recibos y avisar a los vecinos de que así se hace--para aumentar el grado de "responsabilidad" en el suministro del servicio.

4.5 Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

La Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares se constituyó en 1974, con el encargo de administrar los mecanismos necesarios para compensar parcialmente las cargas familiares originadas

Cuadro No 9. AyA: Abonados (agua potable) por Area y Tipo de Registro

AREA DE SERVICIO	1980	1981	1982	1983	1985	1986	Proporc. Total*
METROPOLITANA	10417	113970	119433	123190	128650	144636	61
No. de Servs. Medidos	90300	96578	103227	104494	106593	119041	51
No de Servicios Fijos	119117	17392	16206	18696	22057	25595	10
URBANA	n.d	48863	49853	41975	45130	47520	23
No. de Servs. Medidos		19487	20965	29372	30341	32071	13
No. de Servicios Fijos		29376	28886	12603	14789	15449	10
RURAL	n.d	24867	25729	37284	40320	41317	16
No. de Servs. Medidos		847	1431	1919	3163	4649	1
No de Servicios Fijos		24020	24298	35365	37157	[illegible]	15
TOTAL	176777	187700	195015	202449	214100	233473	100
No. de Servs. Medidos	107062	116912	125623	135785	140097	155961	65
No. de Servicios Fijos	69715	70788	69392	66664	74003	77512	35
TOTAL	176777	187700	195015	202449	214100	233473	100
INDICE DE MAGNITUD	100	106	110	115	121	132	

FUENTE. SNE. Anuario Estadístico 1985-86

NOTAS . • Las cifras de 1984 no están disponibles
• Se refiere al promedio 1981/86 solamente.

en la desproporción del salario individual y la composición familiar. También tiene a su cargo programas educativos y de bienestar para los trabajadores y sus familiares. Asignaciones Familiares no suple los servicios directamente, sino que los contrata con entidades especializadas tales como la Caja Costarricense de Seguro Social, Ministerio de Trabajo, AyA, Obras Públicas y Transportes, INA y otros.

Asignaciones dedica un 20% de sus recursos a la formación de un fondo para financiar un programa no contributivo por monto básico, a favor de aquellos ciudadanos que no califican para protección de enfermedad de la CCSS pero que tienen la necesidad de ella.

Asignaciones Familiares opera actualmente unos sesenta y tres (63) programas que ejecutan entidades especializadas--ministerios y entidades autónomas. Las áres de acción fundamentales son cinco (5):

- Salud, alimentación y Nutrición
- Vivienda
- Fomento de Actividades Productivas y Empleo
- Capacitación y Formación Profesional
- Protección al Menor y al Anciano.

El régimen de Asignaciones Familiares se financia con fondos del Impuesto de Ventas y con un cargo del 5% sobre el total de remuneraciones que los patronos públicos y privados pagan mensualmente a sus trabajadores (se exceptúan de este pago, el Poder Ejecutivo y Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, las universidades estatales y las municipalidades, entre otros--lo cual abarata la planilla de estas entidades). La recolección de los aportes sobre las planillas la hace la Caja Costarricense de Seguro Social.

Asignaciones Familiares funciona como una dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que no suple el servicio al usuario final, sino que administra los diversos programas. A pesar de que los fondos manejados son voluminosos, los directores de Asignaciones Familiares no rinden informes de ejecutoria, con metas y logros, para conocimiento ciudadano. Inclusive, para el estudio básico del cual éste es un resumen, el propio Ministro de Planificación y Política Económica no autorizó a que se brindaran datos de ejecutoria.

Es menester exigir a Asignaciones Familiares la definición de objetivos operativos, suceptibles de cuantificación (y de precisión en lo que de

"calidad" incorporen los proyectos) que incluyan, entre otros: población beneficiada, tipo de beneficio, costos, plazos de logro.

Es necesario hacer que los programas de Asignaciones Familiares tengan vida no superior a cinco (5) años para obligar a sus ejecutores y supervisores a justificarlos y luchar por la re-creación consciente si los beneficios exceden su costo (véase el uso de "leyes de ocaso", en el aparte de Recomendaciones Generales).

El sector público también debe incluir el costo de Asignaciones Familiares en sus planillas, como aplica al sector privado, a efecto de que el ciudadano conozca el costo de las planillas públicas en condiciones de equidad.

4.6 Consejo Nacional de Producción

El Consejo Nacional de Producción (CNP) se creó en 1948. Según la ley "El Consejo tendrá como finalidad específica el fomento de la producción agrícola, pecuaria y marina, así como la estabilización de los precios de los artículos requeridos para la alimentación de los habitantes del país, y los de las materias primas que requiera la industria nacional, procurando un equilibrio justo en las relaciones entre productores y consumidores, para lo cual podrá intervenir en el mercado interno" (énfasis agregado). Puede también el CNP industrializar los productos agrícolas, pecuarios y marinos, directamente o a través de empresas a las que avale. Para el cumplimiento del encargo legal el CNP puede comprar, procesar, almacenar, vender, importar y exportar los productos mencionados. Las pérdidas que el CNP incurra en el cumplimiento de su misión (en 8 de 10 años analizados éste fue el caso) son soportadas por el Banco Central.

El CNP es el propietario de la Fábrica Nacional de Licores que tiene a su cargo la producción y comercialización, con carácter de monopolio estatal, de alcohol neutro para consumo humano e industrial. Cuenta la institución con cincuenta y seis (56) expendios distribuídos en todo el país que operan con desvío de las reglas del mercado. En efecto, sus precios son los mismos en todos los expendios independientemente de los fletes que apliquen y de otros costos. Así, el CNP "mata" la competencia que podría darse en zonas alejadas del país--y posteriormente alega falta de competencia para mantener expendios en esas zonas.

Se desprende de lo anterior que la misión encomendada a la entidad es muy amplia y el CNP puede ser un fuerte interventor en el mercado. En

privada.

La operación de expendios en zonas que de otra manera no serían servidas, o que se prestarían a especulación indebida, debe ser sustentada caso por caso y operará para ellos las siguientes reglas:

- Estarán sujetos a "leyes de ocaso
- Operarán como centros de responsabilidad (de costos y beneficio) y el CNP deberá imputar a ellos todos los costos de su actuar
- Los administradores de los expendios tendrán poder para ordenar del CNP lo que puedan vender en sus zonas de atracción (y usar suplidores alternativos si fueren más baratos) y no aceptarán inventarios no ordenados por ellos.
- Los expendios no deberán tener pérdidas, pues su misión es garantizar el suministro de los bienes, o evitar especulación indebida--no ser fuente de subsidios.
- La remuneración de los servidores debe ser en función del logro.

Una vez que lo anterior se dé, la privatización de expendios estará a la vuelta de la esquina.

El CNP debe abondar la idea de lograr autoabastecimiento a cualquier costo y trabajar con criterio económico, regido por el mercado.

El CNP debe dejar la labor de promoción de la producción agrícola, pues ella es más propia del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

4.7 Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) se creó en 1860 y hoy tiene una amplísima gama de funciones: tiene que ver con la planificación, construcción y mantenimiento de carreteras y caminos en el país, controla y regula derechos de vías, proporciona mantenimiento a obras portuarias, regula y controla el transporte marítimo en aguas nacionales, regula y controla el transporte por ferrocarriles y el transporte de mercadería a granel, planifica y controla obras de defensa civil, servicios de catastro, edificaciones públicas, tiene que ver con la construcción de edificaciones para propósitos de enseñanza primaria, media o vocacional, controla el transporte aéreo y brinda mantenimiento a los aeropuertos nacionales--entre otros. La labor del MOPT, según la ley, deberá darse "preferentemente por el sistema de contrato o por licitación,

procurando que participe el mayor número de empresas nacionales dedicadas a la construcción".

El MOPT obtiene los recursos para financiar su actividad del Presupuesto Nacional (aproximadamente un 15% de éste) y su gasto es inferior a los impuestos que cubren los usuarios de las vías.

A pesar de la multitud de funciones asignadas al MOPT, los gastos en infraestructura caminos y carreteras constituyen casi el 90% del total. Hoy Costa Rica posee un promedio de 569 kilómetros de carrera por kilómetro cuadrado (*vs.* 326 para Centroamérica y 170 para América Latina) lo que sugiere que la labor de mantenimiento de lo hecho es tanto o más importante que la nueva obra.

En términos reales los gastos del MOPT decrecieron (20%) de 1980 a 1986. Sin embargo, el gasto por servicios personales creció un 14%. Esto refleja que las partida de servicios personales no reacciona ante disminuciones presupuestarias, sino que la reducción se da en otros componentes, como materiales y suministros. Es necesario, por tanto, que el MOPT opere con una planilla fija mínima y que las obras de mantenimiento del sistema nacional de transporte por carreteras las lleve a cabo por el mecanismo de contratación de servicios con privados. Esto permite convertir una estructura de costos fijos en una de costos variables, lo cual facilita una operación "modular" (*c.f.*, VI. Recomendaciones Generales), de forma que el *output* se reduzca en la misma proporción que se disminuye el presupuesto total y no más que proporcionalmente--como es el caso con el esquema vigente.

Si el MOPT procede a contratar más obra que en la actualidad, debe operar con un sistema de costo estándard para controlar lo contratado. Debe el MOPT destacar los índices técnicos de deterioro de carreteras y de las otras obras en general y asignar en sus presupuestos montos normales de mantenimiento de la obra realizada. Sólo cuando se cumpla a cabalidad con el mantenimiento se debería proceder a construir nuevas obras. El mantenimiento debe ser preventivo a efecto de evitar que el deterioro normal de las obras haga la reparación más cara que proporcional y, por ende, se afecte adversamente el beneficio de la inversión social.

4.8 Ministerio de Educación Pública.

La educación siempre ha sido un servicio por el que el Estado costarricense ha mostrado enorme preocupación. La Constitución de 1869

declaró la enseñanza primaria "obligatoria, gratuita y costeada por la Nación". La Constitución actual (de 1949) reitera que la educación general básica es obligatoria y que ésta, la preescolar y la educación diversificada son gratuitas y costeadas por la Nación. (La educación general básica está constituituída por tres ciclos que van del primero al octavo grado. La diversificada la constituye el cuarto ciclo--noveno y décimo año).

También señala la Constitución que el Estado facilitará la prosecución de estudios superiores a las personas que carezcan de recursos pecuniarios. En Costa Rica se garantiza la libertad de enseñanza, y la iniciativa privada en materia educacional merecerá estímulo del Estado, pero todo centro docente privado estará bajo la inspección del Estado.

En grado de analfabetismo (en población de 15 años y más) Costa Rica se situá, con 6.4%, en un nivel de privilegio en América Latina.

Los ingresos del Ministerio de Educación Pública, MEP, provienen del Presupuesto Nacional (cerca del 95% durante el período analizado) y del programa de Asignaciones Familiares (5%).

Para establecer el *output* del MEP es necesario hacer una distinción (sólo para los efectos de este trabajo) entre eficiencia y eficacia. Por eficacia se entenderá el grado en que logra un fin dado. En el caso del MEP algunas medidas de eficacia podrían ser el costo por estudiante aprobado, alumnos por docente, alumnos por aula, etc.

El costo en colones por estudiante aprobado mantiene niveles similares de 1981 a 1986. El número de estudiantes matriculados por docente se ubica en 26 y no presenta variaciones. Similar tendencia manifiesta el indicador estudiantes aprobados por docente, cuyo valor se ubica alrededor de 18.

La eficiencia, por su lado, enfoca la bondad del fin deseado. En el caso del MEP puede ser el grado en que se logran los objetivos ulteriores de la educación básica, tales como admisiones en la Educación Superior, aumento en la movilidad social, baja en la tasa de criminalidad, aumento en el empleo productivo. Sin embargo, al logro de estos objetivos propenden no sólo la educación básica sino otras acciones públicas y privadas. Una opción más directa al respecto, es utilizar como indicador de eficacia el porcentaje de la población meta que en efecto se cubre en el país en los ciclos donde ella es obligatoria--esto es, en los ciclos I, II y III.

El logro del MEP al respecto es el siguiente:

Cuadro No. 10
Proporción de Población a que Llega la Educación según Nivel

Nivel	1982	1983	1984	1985	1986
I y II ciclos	98.5%	96.6%	97.5%	97.4%	99.3%
III ciclo	61.8%	55.1%	54.8%	54.9%	55.5%

Fuente: MEP.

Conforme a lo anterior, el grado de cobertura de la población meta en los I y II ciclos (primero a sexto grado) es casi plena, pero no así para el III ciclo (sétimo y octavo grado), en que se deja de cumplir con el mandato Constitucional.

La educación obligatoria no es suplida en su totalidad por entidades educativas públicas, pues además de ellas operan escuelas privadas y semipúblicas (que reciben subsidio del Estado). En los ciclos I y II la participación de estas últimas asciende a un 5%, mientras que en el III ciclo, educación diversificada y la preescolar su participación es cercana al 15%. En todo caso, la participación pública en la enseñanza básica es mayoritaria en Costa Rica.

La operación del MEP refleja ciertas debilidades. (a) El presupuesto asignado a la labor del MEP decreció en sentido real de 1980 a 1986, mientras que la matrícula creció 3%. Como el gasto público creció en sentido real, eso refleja una pérdida relativa de recursos para la educación básica; (b) el presupuesto del MEP se utiliza fundamentalmente (97%) para cubrir servicios personales. El bajo gasto en materiales y suministros (que no llega al 2% del gasto total) se ha traducido, según expertos, en un deterioro de la calidad de la enseñanza[4]. Las construcciones, adiciones y mejoras de centros educativos ha disminuído hasta llegar a cero en los últimos cuatro años. De nuevo, conviene recordar que, como en el caso del MOPT, el renglón de servicios personales se torna relativamente alto en períodos de restricción presupuestaria; (c) se comprobó que calidad de

la educación varía por zona geográfica--que ella es superior en la zona central del país que en el resto del territorio nacional.

Los programas de trabajo del MEP no permiten establecer nivel de logro ni la eficiencia con que se alcanzan los objetivos propuestos (recientemente el MEP estableció un sistema de exámenes para verificar la calidad de enseñanza).

4.9 Universidad de Costa Rica.

La Universidad de Costa Rica (UCR) fue fundada en 1940 con la misión de "cultivar las ciencias, las letras y las bellas artes, difundir su conocimiento y preparar para el ejercicio de las profesiones liberales". Tiene dirección y gobierno propio.

Por mucho tiempo fue la única universidad que operó en Costa Rica. Durante los años sesenta otros centros de educación superior públicas fueron creados y en los setenta también se permitió la operación de universidades privadas. Sin embargo la UCR es líder en materia de matrícula y en 1986 tenía el 50% de la población estudiantil universitaria del país.

Los ingresos de la UCR provienen en alto grado (más del 90%) de subvención del Gobierno. Por matrículas y otras ventas de servicios recibe menos del 6% de aquéllos. La UCR opera un amplio sistema de becas y aunque ningún estudiante calificara para becas, el cobro que a ellos se haría con la tarifa plena vigente es muy inferior a lo necesario para cubrir los costos de la institución. Para todo efecto práctico, entonces, la educación que da la UCR es *gratis* para el estudiante.

Los ingresos que llegan a la Universidad forman parte de un fondo único, lo que resta incentivos a algunas unidades que podrían producir ingresos (e.g., institutos de investigación aplicada) a hacerlo.

El nivel de empleo (en equivalentes de tiempo completo) creció un 19% de 1980 a 1986 pero los cargos de docentes, que representan menos de la mitad del total, sólo crecieron un 10%.

El gasto real de la UCR en el período 80-86 creció un 13% y la matrícula se mantuvo virtualmente estancada. El gasto corriente --en especial remuneraciones-- constituye más del 80% del gasto de la UCR. Dentro de ellas, las remuneraciones a los "docentes" muestran una

reducción relativa en el tiempo, mientras que las que van a "administrativos" mantiene una tendencia creciente. La razón empleado administrativo/estudiante matriculado más que se duplicó entre 1978 y 1986.

El número de estudiantes de la UCR se mantuvo con muy poca variación en el período 80-86, alrededor de 29.000. El total de diplomas concedidos asciende a una décima parte de esa cifra y, si tomamos en cuenta que los títulos de Bachiller y de Licenciatura están tan cerca entre sí que contar ambos casi equivale a doble contabilización, entonces el porcentaje de diplomados no pasa de un 5%--lo cual debe catalogarse como bajo.

Dado el alto porcentaje de estudiantes que abandonan los estudios en la UCR, conviene estructurar, en coordinación con otros centros de enseñanza, programas que permitan a esas personas continuar sus estudios en procura de títulos de inferior nivel y de mayor contenido práctico que los que se propusieron en la UCR.

La UCR debe aumentar la proporción de ingresos que provienen de matrícula y venta de servicios a, por lo menos, un 50% del costo total de la <u>enseñanza.</u>

Debe incentivarse un sistema más fuerte que el actual para préstamos estudiantiles, aunque sea en términos ligeramente inferiores a los del mercado (en plazo e interés). Para garantía de que el fondo de préstamos cuente con suficientes recursos debe incentivarse un sistema de repago antes de vencimiento--reconociendo a quienes a él se acojan la tasa de interés de mercado al calcular el valor presente de sus obligaciones.

El costo de la <u>investigación</u> que tenga grupos beneficiarios identificables debe ser financiado por éstos. Para incentivar esta investigación debe modificarse el esquema de fondo único, a efecto de que las unidades universitarias suplidoras del servicio obtengan beneficio de ello. La investigación básica, sin beneficiarios identificables, que tiene características de bien público, debe financiarse con el Presupuesto Nacional y/o con donaciones específicas.

Las demás entidades de educación superior estatal deben operar de manera similar a la UCR, cobrando una proporción de su costo, para evitar "competencia desleal" y para inducir reducción de costos de operación.

Dada la importancia de contar con mecanismos que permitan evaluar la

Dada la importancia de contar con mecanismos que permitan evaluar la calidad de la educación que imparte la UCR, y las demás entidades de educación superior públicas, se recomienda que periódicamente se seleccionen aleatoriamente grupos de estudiantes para que sean evaluados por grupos "neutros" (con representación de la propia universidad y de otras, de los colegios profesionales, etc.).

Por último, la tasa de crecimiento del personal administrativo no debe ser superior a la del docente.

4.10 Caja Costarricense de Seguro Social

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) fue creada en 1941 para aplicar el seguro social obligatorio, que contempla los riesgos de enfermedad, invalidez prematura, vejez, muerte y paro involuntario. El ingreso a estas coberturas es obligatorio para todos los trabajadores, "manuales e intelectuales", que perciben sueldos o salarios.

El costo de la seguridad social se cubre, conforme a la ley, de manera tripartita: los patronos, los asegurados y el Estado, pero en porcentajes diferentes. En enfermedad y maternidad, por ej., la cuota patronal es del 9.25% sobre la planilla, la obrera 5.50% y la del Estado 0.75%. Algo similar ocurre con la cuota para invalidez, vejez y muerte (4.75%, 2.50% y 0.25%, respectivamente). La CCSS también opera un régimen no-contributivo, en salud y pensiones, que financia el régimen de Asignaciones Familiares.

El *output* de la CCSS son servicios de salud y pensiones. En los primeros --a pesar de que en Costa Rica operan clínicas privadas y profesionales que ejercen liberalmente-- la CCSS ocupa una clara posición de liderazgo, por la diversidad de especialidades y de servicios y por la cobertura geográfica. La proporción de población del país cubierta por los servicios de la CCSS oscila alrededor del 83%. De ella un mayor porcentaje está cubierta en enfermedad y maternidad que en invalidez, vejez y muerte. En esta última cobertura existen en Costa Rica otros programas (unos 19) que no administra la CCSS, en especial los que cubren a los trabajadores en Educación.

La estructura del gasto de la CCSS refleja que los gastos "corrientes" (en especial por servicios personales) representan la mayor proporción

(cerca del 85% del total).

Suponiendo una calidad del servicio que no se deteriora, podríamos medir la eficiencia en la prestación de los servicios médicos de la CCSS por medio de algunos indicadores de costo unitario en términos reales.

Cuadro No. 11
CCSS: Indicadores de Costo de los Servicio
(en colones constantes 1975=100)

Tipo de servicio	1980	1983	1986
Consulta externa	87	46	71
Medicamentos	7	2	5
Hospitalizac. (día paciente)	430	310	400
Costo prom. paciente intern.	3395	2107	2679

Fuente: CCSS

Lo anterior permite observar una baja significativa en los costos de producir el *output* en 1983 (en razón de la elevada inflación que operó el año anterior, que no dio oportunidad de ajustar costos nominales) y para 1986 se tiende al costo real de 1980--aunque todavía está en un nivel inferior. Algunos indicadores indirectos de la calidad de la medicina permiten concluir que no ha habido deterioro en ella: la razón de médicos por millar de personas protegidas pasó de 0.68 en 1977 a 0.85 en 1980 y 0.98 en 1986, mostrando una mejora sostenida. El tiempo disponible de médico por paciente fue mayor en 1986 que en cualquiera de los nueve años anteriores. La razón de hospitalizaciones por cada mil protegidos se ha mantenido en 0.13 desde 1979. Los índices generales de salud han mostrado mejoras a lo largo del tiempo.

La actividad de la CCSS en materia de salud ha crecido consistentemente desde 1977. Así, la población asegurada creció durante el período 1977-86 un 29%; las consultas atendidas un 12%, los éxamenes de laboratorio un 55%, los medicamentos despachados un 37%. Pero los **gastos efectivos, en términos reales,** de la institución durante el mismo período **crecieron 107%**--lo cual hace cuestionable el método de asignación de gastos que utiliza la CCSS y que produjo las favorables cifras de costos unitarios del Cuadro 11.

En el régimen de enfermedad que administra la CCSS opera el principio

de solidaridad, *a la Robin Hood*, por el que los grupos de mayores salarios contribuyen con cuotas superiores en términos absolutos--a pesar de que, con más probabilidad, utilizan en mayor proporción servicios de salud privados para atender sus necesidades en ese campo.

El régimen de invalidez, vejez y muerte no fue analizado en detalle--por la naturaleza actuarial del seguro-- y, por tanto, no fue posible establecer su solvencia financiera ni medir el nivel de cobertura o el posible grado de subsidios cruzados que operan.

La CCSS puede trabajar con objetivos operativos diversos, que permitan apreciar la eficiencia de su actividad en el tiempo. Sus productos (desde atención médica hasta servicios de lavado de ropa y preparación de comida) pueden ser suplidos por la iniciativa privada. Conviene, por tanto, que la CCSS trabaje con mejores indicadores de costo internos y que proceda a comprar servicios a terceros si ello es más barato. (Infortunadamente el alcance de este estudio no lo llevó a realizar cálculos de esta naturaleza, como para haber obtenido recomendaciones más concretas en este sentido).

V. El Proceso de Privatización

El proceso de privatización en Costa Rica se ha dado, en la década de los 80s, fundamentalmente como forma de contener el avance del Estado-empresario--no tanto para ayudar a que el Estado tradicional supla más eficientemente sus servicios. La Corporación Costaricense de Desarrollo (CODESA), cuyas afiliadas experimentaron déficit sostenido, se convirtió en el principal blanco de la privatización. La existencia de pérdidas reiteradas ha sido el motivo para pensar en trasladar al sector privado algunas actividades empresariales del Estado y por ello los servicios de refinamiento de petróleo, seguros comerciales, banca y telecomunicaciones, que hoy operan empresas públicas, no han sido cuestionados. Más bien, en 1988 el ICE preparó un proyecto para crear una empresa en el campo de las telecomunicaciones (ECOTEL), un 60% de cuyo capital sería privado, y de la que se esperaba no sólo aportara recursos al ICE sino que trajera el *know how* que permitiría competir en ese campo, fue rechazado fuertemente por la opinión pública.

CODESA fue constituída en 1972 con el propósito de "modernizar, racionalizar y ampliar las actividades productivas existentes y desarrollar nuevas". Se creó como sociedad anónima para separarla del control propio de las empresas estatales (en 1978 se le sujetó a la supervisión presupuestaria de la Contraloría General de la República). La actividad de CODESA consistió en dar préstamos y avales a empresas, así como participar directamente como coinversionista o tomar propiedad total de empresas productivas.

Muy rápidamente CODESA creció en actividad, con resultados financieros adversos (*cf.* Cuadro B-1, del Anexo). Ya a inicios de los 80s se pensó en la conveniencia de proceder a privatizarla, pero el movimiento no tuvo toda la fuerza deseable. Más bien una ley prohibió la venta de sus acciones o de los activos de sus subsidiarias "a personas o grupos extranjeros" y puso numerosas limitaciones para que los títulos pudieran adquirirse por los propios costarricenses (con excepción de si se trataba de cooperativas). En 1984 la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público estimuló la venta de empresas de CODESA, cuyas pérdidas habían llegado a niveles insostenibles. Estipuló que las ventas deberían ser por licitación pública, avalúo de las acciones por parte de la Contraloría General de la República (lo que se convirtió en obstáculo para la venta de

algunas), dar preferencia a organizaciones cooperativas y en algunos casos se estipuló que sólo a ellas podría ser hecha la venta. Un año después se declaró *de interés público* la venta de acciones o la disolución de algunas empresas. Declaró que otras serían traspasadas a otras entidades públicas en virtud de la similitud de sus actividades; limitó el porcentaje de acciones que se podría vender de otras y señaló algunas empresas que *no* habrían de ser vendidas del todo.

Para facilitar el proceso de venta de empresas altamente endeudadas, como era el caso de muchas de las que poseía CODESA, la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) donó US$140 millones que se dedicarían a cubrir las deudas con terceros. Para garantizarse el traspaso en el tiempo previsto, se creó un "fideicomiso" (FINTRA) que ayudaría al traspaso o disolución comprando las acciones o activos puestos a la venta y que ayudará en la administración temporal de las empresas.

El número de empresas en que participó CODESA fue tan grande que en 1986 un acuerdo del Consejo de Gobierno instruyó a una comisión *ad hoc* sobre la forma en que se habrían de vender algunas empresas y que procediera a liquidar el interés de CODESA *en cualquier otra empresa, o negocio no mencionado por su nombre propio en este acuerdo.*

En 1989 el status del programa de traspaso y liquidación de empresas de CODESA (*c.f.* Anexo C) es el siguiente:

Acciones tomadas en 1985-88:

1. Empresas liquidadas	17
2. Empresas traspasadas al Sector Público	5
3. Afiliadas vendidas	6
4. Subsidiarias vendidas	3

Acciones 1989:

5. Empresas en proceso de disolución/liquidación	7
6. Empresas en proceso de venta	3
Total de Empresas	41

Hay que resaltar, no obstante, que la ley constitutiva de CODESA

continúa inalterada. Que ha sido sólo la prudencia del Poder Ejecutivo lo que ha querido mantener su actividad reducida--pero nada impide que en el futuro vuelva por los fueros del pasado. Es necesario, por tanto, proceder a restructurar formalmente (idealmente: liquidar) la Corporación. Asímismo, es necesario llevar activamente el proceso de privatización a otras labores, o porciones de ellas, que hoy llevan a cabo empresas más propias de la activad estatal que lo que son las encargadas a CODESA.

VI. Recomendaciones Generales

Las recomendaciones que contiene este aparte se hacen con el propósito de que puedan ser adoptadas por *todas* las entidades/dependencias públicas, y no sólo las diez que fueron objeto de análisis anteriormente.

1. Definición de Objetivos Operativos.

Una característica de las dependencias públicas es el trabajar con objetivos tan vagos y generales que muchas acciones, aún opuestos entre sí y omisiones, pueden ser interpretadas *ex-post facto* como si se tomaran en procura de algún objetivo institucional.

El deseo de que los objetivos sean "operativos" es para que pueda servir para establecer y evaluar la bondad de las acciones genéricas para alcanzarlos y que puedan, posteriormente, contrastarse los logros efectivos con lo propuesto. Esto obliga a utilizar cuantificación en lo posible y a dejar claro qué de cualitativo tienen esos objetivos y cómo se ha de definir el contenido y peso de uno y otro. En educación, por ej., tan importante como el número de estudiantes y graduados es la calidad de la enseñanza. En materia policial tanto cuenta el número de rondas de inspección como los índice de criminalidad, etc.

2. Trabajar con Proyectos de Vida Finita.

Es usual en el sector público crear programas permanentes para atender aún necesidades pasajeras. La sugerencia es trabajar con proyectos de vida finita, que desaparezcan automáticamente al final de un plazo previamente definido (e.g., 5 años) en que sus costos exceden el beneficio social. Sólo se revivirán conscientemente si la legislatura, previo análisis de los logros pasados y potencial futuro, los revive por otro período finito.

El proceder sugerido, que se conoce como "Leyes de Ocaso" (*Sunset Laws*) obliga a las coalisiones de administradores públicos a aportar justificaciones elaboradas de sus programas. El fracazo a la hora de hacerlo equivale a la autodestrucción.

3. Responsabilizar a los Superiores por los Logros Institucionales.

El administrador público es la clave para el logro económico de los objetivos institucionales. El costo de "servicios personales" es uno de los mayores componentes del gasto público. Sin embargo, muchas entidades públicas son operadas de manera "irresponsable", en el sentido de que sus superiores no deben dar formal cuenta a nadie. Así, por ejemplo, las memorias anuales, que en principio deberían reflejar los logros de la entidad durante un período (y de su contrastación con lo programado), son preparadas en formatos al virtual antojo del administrador de turno, con datos vagos y que en la mayoría de los casos no permiten a un analista imparcial juzgar la bondad con que se utilizaron esos recursos públicos.

4. Solemnizar el Proceso de Liquidación de Presupuesto.

Para las principales diez entidades/dependencias públicas de mayor gasto la *liquidación* de presupuesto ante la Contraloría General de la República debe constituir un acto formal. Además de la presentación escrita del documento, debe el Presidente Ejecutivo/Ministro hacer un recuento oral ante la Contraloría sobre lo actuado y responder a un cuestionamiento. La Contraloría, por su parte, debe emitir un juicio *escrito* sobre la liquidación de presupuesto de cada dependencia, como constancia de que las analiza de manera individual. Esto debe ser de conocimiento público.

5. Dar más Enfasis a la Auditoría "Operacional"

La auditoría operacional (conocida en algunos lados como *auditoría de realización* o de *gestión*) se propone verificar el grado de desempeño de la entidad (eficiencia económica), de sus diversas unidades y de los empleados--no sólo de la honestidad financiera con que ellos actuaron, que es lo propio de la auditoría tradicional que hoy se realiza la Contraloría en el Sector Público.

Para que esta labor no se convierta en cómoda excusa para aumentar el empleo público se propone lo siguiente: (a) someter a auditoría por parte de la Contraloría General de la República sólo el logro de los objetivos *fundamentales* de las entidades y esperar que, por "goteo", los beneficios de esta labor se extiendan a todas las áreas de acción de las entidades; (b) todos los registros probatorios del logro deben mantenerse permanentemente actualizados por los propios entidades supervisados, para facilitar su revisión por los supervisores y supervisados y sirvan de

guía a la acción correctiva en todo momento; (c) las auditorías operativas deben ser realizadas, por muestreo, por cuerpos externos a las dependencias y no por personal de ellas.

6. Adaptar los Sistemas Contables a los Objetivos.

Para poder asignar adecuadamente los costos a los diversos programas los esquemas de costeo deben conformar con la definición de los programas. Deben adoptarse índices especializados (cuantitativos y cualitativos) que para la actividad procedan, por ej.

- metros cúbicos de agua tratada
- grado de pureza del agua
- llamadas de incendio atendidas
- pólizas emitidas, en vigor y reclamos pagados,
- kilómetros de carretera, de los diversos tipos, construída, etc.

7. Trabajar con Proyectos Completos.

Es corriente en el Sector Público crear proyectos o actividades completas al inicio (por ej., programas de mantenimiento de carreteras) que implican incurrir en costos por servicios personales (sueldos y salarios), materiales y suministros, combustibles, viáticos, etc., todo lo cual guarda una relación lógica entre sí. Sin embargo, ante restricciones presupuestarias tiende a reducirse sólamente las porciones de costo que "no reclaman" (como combustibles, materiales, repuestos, etc.) y la lógica inicial se rompe. La conclusión es que el costo de producción se reduce poco y el *output* se reduce en mucho mayor grado. Un trabajo del Banco Mundial refleja que en Africa 15 de 18 países analizados procedieron de esta manera. En Costa Rica el MOPT y el MEP muestran haber operado así.

La recomendación, entonces, es en el sentido de hacer variable aún el nivel de empleo, de suerte que ante reducciones del presupuesto el costo y el *output* se reduzcan en el mismo grado. Para esto los proyectos y actividades deben ser subdivisibles, modulares, y la mejor forma de suplirlos es mediante la contratación competitiva de ellos--no con planillas fijas, que crean fuertes coalisiones en el Sector Público.

8. Contratar (competitivamente) en vez de Producir (monopolistamente).

"Siempre fue máxima constante --escribió A. Smith, hace más de dos siglos-- de cualquier prudente padre de familia no hacer en casa lo que ha

de costar más caro que comprarlo... rara vez deja de ser prudente en la dirección económica de un Estado la máxima que es acertada en el gobierno de una familia particular"

9. Vincular Mejoras en la Remuneración con la Eficiencia.

En la actualidad las negociaciones salariales y otros reconocimientos a los servidores del sector público tienen el mente un deseo de reponer a los trabajadores el poder de compra perdido por causa de la inflación ocurrida entre la última negociación y la en curso. Los incrementes salariales y otros reconocimientos a los empleados son *generales* y no prestan atención a la productividad individual/departamental ni institucional. Los beneficios extrasalariales son, también, de orden general y más refuerzan la seguridad laboral que la eficiencia del factor trabajo. (Los esquemas de beneficios de las diez entidades analizadas en este documento son muy similares ente sí y tienen las características que aquí se comentan).

Se sugiere vincular los aumentos en salarios y otros pagos y beneficios a los aumentos en la producción de la institución como un todo, y de sus departaments y funcionarios. Así, por ej., si procede un aumento del 10%, se debe interpretar que es un 10% *en promedio*- y que los empleados de mejor desempeño pueden recibir 15%, mientras que los de bajo logro sólo recibirán 5%. Eso equivale a reforzar la equidad y el logro, sobre la igualdad, lo que ha de llevar a más productividad. (Por supuesto que esto requiere establecer objetivos operativos, con plazos cortos (e.g., 3 meses) que sirvan de guía a la acción diaria).

10. Capacitación a Contralores.

Se recomienda propiciar la capacitación de los funcionarios que en SNE, Contraloría General de la República y la Auditoría General de Instituciones Financieras, tienen que ver directamente con el control y tarifación de servicios públicos. Hoy no es claro qué persigue la supervisión ni tampoco cómo debe hacerse.

11. Estado Subsidiario.

A pesar de todo lo anterior, el funcionario público (que utiliza recursos de otros) no cuenta con todos los móviles a la eficiencia que aplican para el sector privado. En particular, excepto que su actuar sea doloso, no soporta las pérdidas que sus malas acciones pueden procurar a la dependencia y a la sociedad. Un empleado de un banco estatal, o de

CODESA, no pierde nada si el banco o las empresas afiliadas experimenta pérdidas año tras año. Es de humana condición (por la ley de "utilida marginal decreciente") que el temor a perder una suma ¢X sea mucho mayor que el deseo de ganar una suma ¢X con igual probabilidad. Por ello, el temor a perder es más fuerte móvil para actuar de manera cuidadosa, responsable, que el propio deseo de ganar.

Pues bien, el jerarca de la empresa pública no dispone de ese "gran" móvil (negativo, hay que aceptar) para actuar con prudencia. No es posible, por tanto, dar enorme libertad de acción al servidor público pues ello puede trastocar los intereses sociales a favor de sus intereses propios. Si, por ej., él no sufre los altos costos de operación, ni las pérdidas, del banco que opera, entonces no es de dudar que él puede propiciar que los préstamos y las contrataciones administrativas favorezcan a sus familiares, amigos, partidarios políticos y otros grupos de presión notorios--¡a pesar de que técnicamente no sean buenos riesgos ni los proveedores más baratos!

La empresa estatal, entonces, **nunca** podrá operar con todas las reglas de flexibilidad que operan para la empresa privada--pues a ésta la controla, además, el temor a perder. Siempre, para el bien social, tendrá que operar una dosis de formalismo, papeleo y --en suma-- burocracia, en el actuar de la empresa estatal. Eso tenderá a hacerla ineficiente al comparársele con su contraparte privada.

La moraleja de lo anterior es que el Estado sólo debe operar en los menesteres claramente deseados por la sociedad en que el suplidor privado no pueda o no quiera actuar (en razón de baja rentabilidad privada, alto riesgo, ausencia de conocimiento, etc.). A este principio (el de que una unidad superior, como el Estado, sólo actúe cuando la unidad inferior, el privado, no puede hacerlo) se le conoce como principio de *subsidariedad* del Estado. Se trata de un principio dinámico que indica que el Estado puede intervenir en el suministro de bienes y servicios en una actividad de interés social que se inicia, y en la que el privado no quiera o no pueda hacerlo. Pero, conforme avance la tecnología, riqueza o el deseo de los privados de tomar riesgos, y quieran emprender la labor que antes el Estado había tomado para sí, el Estado *debe* transferir esa actividad al sector privado.

Tratándose de actividades "estratégicas" en algún sentido, aunque los privados quieran emprenderlas, puede el Estado reservarse su suministro directo o el control de su producción. Sin embargo, la definición de lo que es estratégico no puede ser delegada al antojo del Poder Ejecutivo--ello

debe ser realizado expresamente por el Poder Legislativo, ante cada caso particular, con el voto de una mayoría calificada de los legisladores (e.g., dos terceras partes del total). Si no se da esa "garantía" a los ciudadanos, difícilmente podrá hablarse de proceso democrático.

NOTAS

[1] véase W. Jiménez, *Génesis del Gobierno de Costa Rica 1821-1981*, Editorial Alma Mater, San José, Costa Rica.

[2] J.E. Romero, *Derecho Administrativo y Estado Costarricense*, Publicaciones Facultad de Derecho UCR, 1984.

[3] J.T. Bennett y M.H. Johnson, *Better Government at Half the Price*, Caroline House Publishers, Inc., Ottawa, IL, 1981.

[4] Z. Méndez, *El Modelo Educativo Costarricense*, ANFE, 1985, p. 204.

ANEXO A

Clasificación Institucional del Sector Público Costarricense

Para efectos presupuestarios las entidades públicas de Costa Rica son agrupadas por la Contraloría General de la República en las siguientes categorías (los asteriscos denotan las de mayor presupuesto en su grupo):

Gobierno Central.
Presidencia
Ministerios
Asamblea Legislativa
Poder Judicial
Tribunal Supremo de Elecciones
Contraloría General de la República
Obras específicas.

Entidades Públicas de Servicio
*Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
Consejo Nacional de Investigac. Científic. y Tecnológicas (CONICIT)
Instituto Técnico de Aviación Civil
*Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
Dirección General de Educación Física y Deportes
*Instituciones de Asistencia Médico Social
Instituto Costarricense de Turismo (ICT)
Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)
Instituto del Café de Costa Rica
Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)
Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)
*Universidad de Costa Rica (UCR)
*Universidad Nacional Autónoma (UNA)
Universidad Estatal a Distancia (UNED)
Oficina de Cooperación Internacional de la Salud
Patronato Nacional de la Infancia (PANI)
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA)
Otras

Empresas Públicas no-Financieras
*Consejo Nacional de Producción (CNP)
Empresa de Servicios Públicos de Heredia
*Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)
*Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
Instituto Costarricense de Ferrocarriles
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)
*Instituto Costarricense de Vivienda y Urbanismo (INVU)
Junta Admtva. del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago
*Junta Administrativa Portuaria de Quepos
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo
Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)
Otras

Empresas Públicas Financieras
Administración Crédito Hipotecario
*Banco Central de Costa Rica (BCCR)
*Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)
Banco Anglo Costarricense (BAC)
Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC)
*Banco de Costa Rica (BCR)
Banco Popular y de Desarrollo Comunal
*Instituto Nacional de Seguros (INS)
Caja Central del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo
Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE)
Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)
Instituto Nacional de Fomento de Cooperativas ((INFOCOOP)
Junta de Protección Social de San José (JPS)
Otras

Gobiernos Locales
(52) Municipalidades del País

Instituciones Privadas de Propiedad Pública (en 1986)
Cementos del Pacífico, S.A. (CEMPASA)
Central Azucarera del Tempisque, S.A. (CATSA)
Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)
Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA)
Puesto de Bolsa de Valores, S.A.
Corporación de la Zona Franca de Exportaciones
Radiográfica Costarricense, S.A. (RACSA)

Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. (RECOPE)
Transportes Metropolitanos, S.A. (TRANSMESA).

ANEXO B

Utilidades o Pérdidas Subsidiarias de CODESA
(millones de colones corrientes)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	TOTAL
TOTAL	-2.9	-8	-80.2	-183.3	-296.1	-699	-783.5	-2509
Fertilizantes de Centroamérica, S.A.					-147.3	-198.1	-120.3	-546.9
Cementos del Pacífico, S.A.					-4.7	-74.7	-68.5	-147.9
Aluminios Nacionales, S.A.					-19.4	-123.2	-275	-417.6
Central Azucarera Tempisque, S.A.			-63	-87.3	-85.5	-135	-126.2	-496.7
Cementos del Valle, S.A.		-0.9	-9.7	-0.6	-0.3	-4.8	-14.1	-30.4
Algodones de Costa Rica, S.A.		-2.1	-4.4	-7.1	-12.7	-0.2	-6.6	-33.1
Desarrollo Agroindustrial, S.A.					-10.9	-18.7	-27.9	-57.5
Slabapari, S.A.				-9.9	-9.4	1.6	0.6	-17.1
Acuacultura, S.A.				-1.1	-1	-7.8	-7.6	-17.5
Tempisque Ferry Boat, S.A.	-1.5	-0.9	-1.4	-1.6	-0.5		-0.1	-6
Fletamento Marítimo, S.A.						-0.4	-0.2	-0.6
Transportes Metropolitanos, S.A.	-1.4	-4.1	-1.7	-1.8	-4.4	-137.7	-137.6	-288.7

FUENTE: Instituto de Investigaciones Económicas UCR, Doc. No. 75.

CODESA
(Evolución Programa de Traspaso de Empresas)

C=fecha proceso completo
M= fecha meta

I. EMPRESAS LIQUIDADAS:

1. Atunes del Puerto, S.A.	5/88-C
2. Azufrera Guanacaste, S.A.	80-C
3. Centro Permanente de Ferias y Convenciones, S.A.	5/88-C
4. Cía. Industrial Pesca Escama, S.A.	1/88-C
5. Consolidación de Compañías Agrícolas e Industriales, S.A.	86-C
6. Consorcio de Exportación de Productos Costarricenses, S.A.	2/88-C
7. Distribuidora Costarricense de Cemento, S.A.	84-C
8. Expofresco, S.A.	3/88-C
9. Ferrocarriles de Costa Rica, S.A.	2/88-C
10. Guacamaya, S.A.	3/88-C
11. Guacanal, S.A.	6/88-C
12. Industria Aceitera Costarricense,S.A.	10/88-C
13. Industria Petrolera del Atlántico, S.A.	1/88-C
14. Ingenio Tempisque, S.A.	5/88-C
15. Oficina de Fletamento Marítimo, S.A.	7/87-C
16. Sedemat, S.A.	1/88-C
17. Transportes Aéreos Continentales, S.A.	6/88-C

II. EMPRESAS TRASPASADAS AL SECTOR PUBLICO:

1. Corporación Zonas Francas de Exportación, S.A.	1986
2. Minera Nacional, S.A.	1986
3. Multifert, S.A.	1987
4. Naviera Multinacional del Caribe, S.A.	1987
5. Transportes Metropolitanos, S.A.	1986

III. EMPRESAS DE PARTICIPACION MINORITARIA VENDIDAS:

1. Agropalmito, S.A.	2/86-C
2. Compañía Consolidada de Terrenos de Oro	4/87-C
3. Líneas Aéreas Costarricenses, S.A.	87-C
4. Maderas y Acabados, S.A.	5/87-C
5. Servicios Aéreos Nacionales, S.A.	87-C
6. Subproductos del Café, S.A.	85-C

IV. EMPRESAS SUBSIDIARIAS VENDIDAS A TRAVES DE *FINTRA*.

1. Aluminios Nacionales, S.A.	1985-C
2. Atunes de Costa Rica, S.A.	1987-C
3. Central Azucarera del Tempisque, S.A.* (*colocado en el sector cooperativo un 75% del capital accionario)	1/89-C

V. EMPRESAS EN PROCESO DE DISOLUCION Y LIQUIDACION

1. Acuacultura, S.A.	3/89-M
2. Algodones de Costa Rica, S.A.	6/89-M
3. Cementos del Valle, S.A.	9/89-M
4. Corporación para el Desarrollo Agro-industrial, S.A.	12/89-M
5. Inmobiliarias Temporales, S.A.	9/89-M
6. Tempisque Ferry Boat, S.A.	3/89-M
7. Pancafé	

VI. EMPRESAS EN PROCESO DE VENTA:

1. Cementos del Pacífico, S.A. (40%)	7/89-M
2. Fertilizantes de Centroamérica (40%)	7/89-M
3. Stabapari (23.2%)	4/89-M

FUENTE: CODESA, "Programa de Reconversión Industrial", abril 1989.