

En torno a la privatización de entes y de servicios públicos

Wilburg Jiménez-Castro**

Privatización de Servicios o de Entes Públicos

El tema de la privatización de servicios y de entes públicos está de moda, ante los excesos que hubo en las últimas cuatro décadas, tanto en Costa Rica como en otros países, con la creación indiscriminada y carente de planificación de muchas instituciones y empresas públicas.

El 3 de octubre de 1991, el Centro Estudiantil Miravalles realizó una mesa redonda en la cual participaron distinguidos profesionales, algunos de ellos desempeñando altas posiciones públicas y otros que también lo hicieron en el pasado, los cuales analizaron lo que mejor le podría convenir a Costa Rica, en cuanto se refiere a la privatización de algunos servicios y de entes públicos y de cuyas deliberaciones y conclusiones se hace, en los tres primeros subtítulos, un resumen para el conocimiento de los distinguidos lectores de **ACTA ACADÉMICA**.

Los participantes fueron: el Licenciado Germán Serrano Pinto, Primer Vice Presidente de la República; el Doctor Carlos Vargas Pagan, Ministro de Planificación Nacional y Política Económica; el Ing. Alberto Fait Lizano, ex Primer Vicepresidente de la República, de este artículo fue el moderador de esa mesa redonda.

* Este material fue publicado en parte en Perspectivas y Debate de La República, en diferentes entregas, en el segundo semestre de 1991 y en el primero de 1992.

**Ex Decano Facultad Ciencias Económicas,

Ex Ministro de Planificación Nacional y Política Económica y Viceministro y Ministro a.i. de Relaciones Exteriores y Culto.

Por respeto a esos participantes, la glosa que se hace libremente de sus comentarios, que no fueron grabados, e incluida en los tres primeros subtítulos, no identifica sus planteamientos individuales, sino que engloba las ideas-fuerza que ellos expresaron. Y es interesante destacar que hubo más similitudes que diferencias en torno a esas grandes líneas de pensamiento, en cuanto a los principales problemas y soluciones, por la vía de la privatización y/o del mantenimiento en el Estado de sus funciones básicas de condicionamiento político y de coordinación nacional.

Planteamientos liberales pragmáticos del pasado

Se concluyó que los planteamientos liberales existieron en Costa Rica desde antes de nuestra Independencia, pero nunca se planteó tal ideología dogmáticamente en relación a lo que debería ser el Estado, sino que se aplicó con gran pragmatismo. Es así cómo ya en 1843 existió la Sociedad Económica Itineraria para construir caminos y el Estado también participó directamente en la exportación de café. En 1850 se fundó la Fábrica Nacional de Licores. En 1858 se creó un banco nacional con capital mixto, cuyo capital era 50% del Gobierno e igual porcentaje de la iniciativa privada, pero no se consolidó, razón por la cual se fundaron años después, por la iniciativa privada, el Banco Anglo Costarricense y el Banco de la Unión (actual Banco de ex Diputado y empresario privado y; el Doctor Eduardo Lizano Fait, catedrático universitario y ex Presidente Ejecutivo del Banco Central de Costa Rica. El autor Costa Rica). Don Tomás Guardia quiso establecer un banco público, pero no lo logró.

En 1914 el Lic. Alfredo González Flores creó como ente autónomo, el Banco Internacional de Costa Rica, transformado en 1936, durante el Gobierno del Lic. León Cortés Castro, en el actual Banco Nacional de

Costa Rica, pero con una triple función: comercial, hipotecaria y emisora. Esta última pasó al Banco Central de Costa Rica, cuando se fundó en 1950, durante el Gobierno de don Otilio Ulate Blanco.

En octubre de 1924, bajo la Segunda Administración del Lic. Ricardo Jiménez Oreamuno, siendo éste uno de los portavoces del liberalismo político, económico y religioso del país, se fundó el Banco Nacional de Seguros (actual Instituto Nacional de Seguros). En 1922 se había legislado sobre riesgos del trabajo y en 1925 se le encargó a ese ente su administración.

El Estado administró también el monopolio de la gasolina por diez años y la Administración del Doctor Rafael Ángel Calderón Guardia cambió radicalmente la concepción del Estado bajo la orientación de la Doctrina Social de la Iglesia Católica, al crear la Universidad de Costa Rica y la Caja Costarricense de Seguro Social; al dar las Garantías Laborales y el Código de Trabajo, propiciando una mejor distribución de la riqueza bajo esa Doctrina Social, la cual no favorece el liberalismo, sino el fortalecimiento de los principios del bien común, de la subsidiariedad del Estado, del fortalecimiento de los cuerpos intermedios de la sociedad y en procura de la solidaridad, especialmente para aquellas personas y estratos menos favorecidos.

La Administración del Lic. Teodoro Picado logró que se aprobara el Impuesto sobre la Renta, sustituyendo así al Cédular de Ingresos.

Y al cambiar la ideología y llegar al poder en mayo de 1948 la Junta Fundadora de la Segunda República bajo el liderazgo de don José Figueres, se inició otra etapa nacional que perduró por más de cuatro décadas, orientada hacia un Estado más paternalista, interventor y empresario, especialmente durante las Administraciones del Partido Liberación Nacional del período 1953-1978.

Fiel expresión de esa última orientación fueron CODESA y sus empresas subsidiarias que drenaron drásticamente recursos públicos, internos y externos, por alrededor de 18 mil millones de colones, más el incremento de la deuda pública interna y externa.

Ya al finalizar la Administración del Lic. Rodrigo Carazo Odio, se anunciaron los inicios de la privatización de algunas de esas empresas, ante la imposibilidad de que siguieran trabajando en la forma ineficaz e ineficiente en que lo habían venido haciendo. Este esfuerzo se concretó aun más durante la Administración de don Luis Alberto Monge Álvarez al dar otros pasos para la privatización de las empresas de CODESA bajo lo establecido en el Préstamo y Programa de Ajuste Estructural con el Banco Mundial (SAL/PAE I) y se propuso una reforma legal con ese propósito.

Dicho proceso de privatización ha sido lento y ha tenido oposición de parte de algunos grupos de interés o de ideología social demócrata y de la extrema izquierda. Y ha sido ampliamente favorecido por quienes sustentan

ideologías liberales y neoliberales. Pero es un camino irreversible, aunque con diferentes grados y formas, que algunos quieren acelerar para retomar la ruta correcta del redimensionamiento del Estado y otros la de la subsidiariedad del sector público, pero con planificación concordada, en cuyo proceso participe activamente la iniciativa privada conjuntamente con el sector público en algunos aspectos, pues no se trata de establecer irrestrictamente un desmantelamiento de todos los entes públicos descentralizados funcionalmente ni tampoco dejar sólo a las fuerzas del mercado todas las actividades de la sociedad costarricense.

Diversidad de criterios para lograr el desarrollo del país, uno de los cuáles es la Privatización de Servicios o de Entes Públicos

No existe una sola forma, sino que hay diversidad de opciones para orientar y ojalá lograr el desarrollo de un país. Existe, además, plena conciencia acerca de los diferentes instrumentos que se pueden y se deberían utilizar para redimensionar el Estado costarricense, sin aplicar dogmas ideológicos (de derecha o de izquierda extremas), que en donde se han utilizado han creado mayores problemas que las soluciones alcanzadas.

Hay indefiniciones prácticas en cuanto se refiere a lo que los sociales demócratas y los sociales cristianos han conceptualizado como los parámetros ideales y posibles para ese redimensionamiento del Estado. Y por eso los dogmas son más bien un pretexto para ocultar la realidad existente. Pero sí hay coincidencia en relación a que el fin último es la sociedad y el servicio de su población, especialmente de aquellos estratos menos favorecidos.

Es necesario que la mayoría del pueblo defina a quién compete en última instancia la distribución de la riqueza y los mejores medios para lograrlo. Y también, el papel que le corresponde económica y socialmente al sector privado y el rol que debe jugar el Estado, para que, siendo más fuerte en el cumplimiento de sus fines últimos, sea también más pequeño y menos administrador.

Para alcanzar lo anterior es indispensable llevar a cabo importantes ajustes, algunos de ellos económicos, otros sociales y principalmente políticos que son los que en última instancia definen las decisiones y finalmente, los más difíciles de actitud humana, que permitan resolver ingentes problemas, tales como la deuda pública interna creciente y la atención de su servicio (pago de

intereses y amortizaciones) que demandan un alto porcentaje del Presupuesto Nacional; no incurrir en innecesarios incrementos en la deuda pública externa, después de haberse logrado en mayo de 1990 su recompra de la parte correspondiente a los bancos comerciales internacionales privados, con una economía superior a los \$ 1.000 millones; la racionalidad en el otorgamiento de las pensiones y en las exenciones; la reestructuración del aparato estatal y su orientación al fortalecimiento de las municipalidades, que son por vocación las instituciones más democráticas por su cercanía con la respectiva comunidad cantonal, aunque en la práctica las más débiles en funciones, en recursos y auténtica participación ciudadana; el respeto de la soberanía nacional para aceptar sólo aquellas normas internacionales que no perjudiquen las conquistas sociales o la moral del pueblo, sin que esto signifique mantener el exceso de prebendas que se han entronizado para ciertos grupos de poder y de presión.

Ante tal situación es necesario comprender y definir con claridad los alcances que debería tener el proceso de privatización, las razones para hacerlo y lo que se puede y se debe privatizar en Costa Rica.

La privatización es lo contrario a la estatización y diferente también a la nacionalización, pues ésta transfiere al sector público actividades que está realizando el sector privado. Hay quienes piensan que cuando se estatizan actividades privadas el pueblo está participando más activamente en la propiedad social, cuando en la realidad son algunos pocos quienes las controlan y las dominan.

Para muchos la palabra **privatización** tienen un sentido peyorativo, cuando en realidad es el traspaso de bienes públicos al sector privado.

Las causas de la privatización se originan en la crisis fiscal que es muy grande, pues la privatización permitiría allegar recursos frescos a las arcas públicas y reducir la deuda interna y su servicio, que es desproporcionado. Otra razón de peso es lograr la transferencia de parte del personal público al sector privado, reduciendo así la burocracia y el excesivo gasto que para atender sueldos, salarios y cargas sociales debe afrontar el Estado, el cual en su presupuesto dedica más del 90% a gastos fijos, sin contar prácticamente con ninguna flexibilidad para otorgar prioridades para el destino de sus egresos.

Otra causa de la privatización es alcanzar el logro de mayor eficacia y eficiencia, al eliminar algunos monopolios públicos y abrir la competencia.

Pero todo lo anterior no significa que el Estado no tenga un rol activo de intervención y de control, aunque sea el mínimo, pues esa función es inherente a su misma razón de ser.

La apertura del espacio que se alcanza a través de la privatización para algunos se sustenta fundamentalmente es un criterio ideológico, al lograrse mayores libertad y participación del pueblo, al cual se le pasa la

titularidad de las decisiones y de las acciones. Para esto es necesario primero transformar auténticamente la sociedad civil para que el pueblo sea accionario.

La transformación del Estado no es sólo del aparato organizativo, sino también de la sociedad y depende del poder político determinar cuáles deben ser las instituciones que se van a privatizar, ya que para hacerlo con algunas de ellas se requiere contar al menos con 38 votos en la Asamblea Legislativa, puesto que también fueron creadas con mayoría calificada.

Redimensionamiento del Estado por la Privatización de algunos Entes o Servicios Públicos

La mesa redonda en la que se analizó el tema de la privatización de algunos entes o servicios públicos, trató también cuáles eran los principales problemas actuales y uno de los distinguidos ponentes expresó que eran de tres naturalezas diferentes, pero interrelacionadas: a) El tamaño del Estado; b) el haber incursionado en funciones que no le correspondían y; c) la ausencia de eficiencia en sus actividades.

a) En relación con el tamaño del Estado hubo coincidencia entre los cuatro ponentes en cuanto a que durante los últimos cuarenta años de nuestra vida institucional aquél se había dimensionado excesivamente, lo cual estruja a la iniciativa privada, al competir con ella en el uso de los recursos financieros disponibles; esto incide también negativamente en el incremento de las tasas de interés y en la reducción de las posibilidades de otorgar el crédito público que requieren las actividades productivas del país; en los déficit fiscales permanentes; en el incremento de la deuda pública, etc.

Ha crecido el número de entes públicos hasta llegar a 200 y la burocracia representa alrededor de una quinta parte de la Población Económicamente Activa (PEA), siendo el Estado el principal empleador, con todos los problemas que se derivan de ese hecho; indolencia e insolencia en la prestación de los servicios; excesivo papeleo y trámites para justificar los puestos; clientelismo electoral; politización, favoritismo y nepotismo en la selección del personal público; inamovilidad laboral y paternalismo, etc.;

b) El Estado ha incursionado en funciones que no le corresponden, no bajo una óptica o ideología de **laissez-faire** liberal o neoliberal, sino dentro del marco de actuación de su misma esencia de ser. Y por eso el redimensionamiento no debe implicar sólo la reducción de su tamaño, pues en algunos casos el análisis macroadmi-

nistrativo podría demostrar la necesidad de que se amplíe su intervención en algunas áreas en las que debería participar activamente y no lo hace -con lo cual las descuida- o en otras áreas en las cuales debería más bien complementar a la iniciativa privada y;

c) El Estado usualmente es menos eficiente que la iniciativa privada, como consecuencia de las excesivas regulaciones y presiones a que está sometido y porque carece de la capacidad para juzgar objetivamente, al no tener fines de lucro, ni mediciones costo-beneficio, como sí las tiene la iniciativa privada.

Su gran tamaño lo hace poco flexible para tomar decisiones que requieren un momento óptimo, y esto se puede comprobar en las dilaciones de los plazos para tramitar, aprobar, apelar, etc. la adquisición de bienes y de servicios por licitaciones públicas.

Adicionalmente, al burocratizarse el Estado pierde su dinamismo, ya que hay muchos grupos internos y externos de presión, cada uno de ellos velando por sus propios intereses y no por los del bien común, de la mayoría de la población o de los usuarios de los servicios específicos que deberían brindar con oportunidad, eficacia y eficiencia.

Pero para superar esos problemas no existe un único esquema de privatización, puesto que en algunos casos lo más recomendable es que la propiedad pueda quedar en manos del Estado, y alquile al sector privado el servicio, con lo cual se pueden establecer plazos fijos para evaluar los resultados logrados; modificar las cláusulas de los contratos de adjudicación y hasta cancelarlos si los resultados no son los esperados.

Otra modalidad es que el Estado compre los servicios al sector privado, como un cliente más, pero como su economía de escala es muy grande, puede obtener mejores precios que los usuarios individuales.

Existen obviamente grandes obstáculos para la reestructuración que demanda el redimensionamiento del Estado, pues la eliminación de las distorsiones encuentra siempre oponentes: todos aquéllos que favorecen el mantenimiento de su propio **statu quo**.

El Estado ha demostrado que no siempre, y más bien por excepción, es un buen distribuidor de la riqueza del país, como tampoco lo es sólo el mercado. El principio de la subsidiariedad, planteado desde hace cien años por la Iglesia Católica, es mucho más efectivo, y no limita el que el Estado pueda intervenir en caso de necesidad en algunos aspectos o ámbitos del quehacer nacional.

Como complemento de las ideas expuestas anteriormente en los primeros tres subtítulos, que glosan los criterios de los ponentes en mesa redonda de privatización organizada por el Centro Estudiantil Miravalles, nos proponemos hacer otros comentarios adicionales.

La Privatización es un proceso lento que no se puede festinar

Cuando los miembros de la Comisión Evaluadora del Instituto Nacional de Seguros, de la cual este autor fue uno de sus dos miembros externos, presentó a las altas autoridades públicas su Informe, una de ellas preguntó cuál era el valor de venta de esa Institución, en el caso de que el Gobierno decidiera venderla a la iniciativa privada.

La respuesta fue que entre los objetivos establecidos para la evaluación en el Artículo 37 de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, que dio origen a esas Comisiones Evaluadoras, se solicita estudiar las ventajas o desventajas que tendría privatizar el respectivo organismo público, o parte de sus servicios, pero no calcular cuál podría ser su precio de venta, puesto que hay muchos factores en juego, tales como algunos de los siguientes referidos al INS:

a) ¿Se mantiene el monopolio que desde octubre de 1924 tiene el Estado costarricense, pero se traspasa a alguna empresa del sector privado, puesto que, si no hay monopolio y en cambio abierta competencia, el valor puede variar sustancialmente?;

b) ¿Se mantiene el Benemérito Cuerpo de Bomberos bajo el financiamiento de quien compre el monopolio de los seguros nacionales, cuyo costo es de alrededor de C 500 millones anuales y asume él su personal permanente, de alrededor de 300 personas?;

c) ¿Se mantienen los agentes de seguros como funcionarios de la Institución, o se convierten previamente por el INS en sociedades de derecho privado que trabajen con concesión del Instituto, evitando así que las comisiones por ventas se contabilicen como ingresos para efectos de las prestaciones sociales que reciben y al jubilarse o pensionarse?;

d) ¿Cuántos de los actuales 2.500 funcionarios y empleados de la Institución permanecen en sus puestos, si la respectiva ley de venta del INS obligara a la empresa compradora a mantener los seguros sociales y también otros que, como el seguro de cosechas, el seguro obligatorio de vehículos y las subvenciones a los taxis y a los autobuses que dan pérdida, y no sólo trabajar con aquellas otras actividades que sí dan excedentes netos?;

e) ¿La empresa compradora de la actual Institución continuaría otorgando créditos a sus asegurados de vida, para que pudieran seguir construyendo o adquiriendo sus viviendas de uso personal y familiar, a tasas de interés casi el doble menores que las tasas de interés que se cobran en la actualidad por los bancos comerciales del Sistema Bancario Nacional para créditos personales y además a tasas variables en el mediano y largo plazos?;

f) ¿Se va abrir el monopolio de seguros para que además de un INS, sin el exceso de regulaciones legales a que está sometido actualmente, puedan participar y competir también en esas actividades las organizaciones de cúpula de las cooperativas y algunas de éstas individualmente, los bancos comerciales del Sistema Bancario Nacional, públicos y privados, ¿la Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional, etc.?;

g) ¿Se va abrir el monopolio para que también participen desde un inicio empresas extranjeras, pero regulándolas como está actualmente el INS, o desregulando al INS y todos los entes y empresas que participen en esas actividades y supervisándolos únicamente a través de la Auditoría General de Entidades Financieras, para evitar los graves problemas que ya se han presentado en años recientes en el país con la quiebra fraudulenta de bancos y de financieras privadas, y también en otros países con empresas privadas de seguros? y;

h) ¿Quiénes comprarán el monopolio estatal de seguros, que tiene desde hace 67 años el INS, adquirirían también los activos inmuebles y muebles del ente y a qué precio, o su valor se excluiría de la transacción de compra-venta, por considerarse que bajo otro tipo de prestación de servicios, y quizá una menor cobertura territorial, serían innecesarias las agencias y el mismo edificio de la sede demasiado grande para las actividades a realizar, en cuyo caso se podría satisfacer la aspiración de un ex Presidente de la República de localizar allí las futuras oficinas de ese Despacho?

Esta lista de interrogantes, no es exhaustiva y podría completarse por el distinguido lector y por las mismas autoridades empeñadas en privatizar al INS, algunas por razones dogmáticas de su ideología liberal o neoliberal y otras por considerar que si se vendiera el Instituto Nacional de Seguros, los ingresos extraordinarios que podría recibir el Gobierno se podrían aplicar, una vez pagados los muchos millones de prestaciones sociales por concepto de preaviso y cesantía al personal actual, a amortizar parte de la deuda interna multimillonaria que tiene el Gobierno Central y que afecta sensiblemente sus obligaciones presupuestarias.

Pero esa venta sería en criterio de este autor una solución transitoria para resolver un grave problema estructural y no coyuntural del desbalance entre ingresos y egresos del Gobierno Central, y sería como la situación de apremio del campesino que para abonar a sus deudas tiene que vender la vaca que da buena leche, o la gallina que pone diariamente, y no otros animales que son carga para su dueño pues no producen nada, y es necesario alimentarlos y cuidarlos también, como es el caso de tantos otros organismos públicos que se crearon hace muchos años, pero que nadie se ha preguntado la razón por la cual aún permanecen como partes del no sistema público costarricense.

El señor L. Gray Cowan en un artículo que escribió relacionado con el "Panorama general de la privatización" alerta a que los gobiernos que estén interesados en los procesos de privatización, tienen que reconocer que "...puede ser un proceso lento y frustrante... [en vista de que en los países menos ricos y avanzados] el sector privado no tiene el suficiente desarrollo que proporciona la inversión doméstica necesaria para comprar empresas estatales. Y pueden negarse las ventas a inversionistas privados del extranjero cuando se crea que llevan una pérdida del control sobre el desarrollo... nacional... La privatización no puede darse a menos que haya suficiente capital en el sector privado para comprar las empresas estatales".¹

De manera que las recetas fáciles, en cuanto se refieren a la privatización, pueden crear mayores problemas que brindar soluciones si no se estudian cuidadosamente al aplicarlas a la luz de las realidades nacionales y no sólo de otras foráneas.

De acuerdo a las experiencias foráneas, las bases para la Privatización de Entes o de Servicios Públicos, varían de países más o menos desarrollados

Es usual que actualmente los gobiernos de los países menos desarrollados quieran deshacerse de aquellos entes o servicios públicos que trabajan con déficit y requieren portante transferencias financieras para subsanar esos faltantes y; que deseen conservar los que le dan ingresos al Gobierno Central, pues constituyen fuente de financiamiento del Presupuesto Nacional, por pago de impuestos directos e indirectos, o transferen-

¹ L. Gray Cowan, Panorama general de la privatización. Privatización y Desarrollo, Steve H. Hanke, compilador, México: Editorial Trillas S. A. de C. V.,/ Centro Internacional para el Desarrollo Económico, primera edición, 1989, pp. 21 y 22.

cias de sus excedentes netos, como es el caso del Instituto Nacional de Seguros.

En los países más desarrollados no es tan problemático quién compra esos entes o servicios públicos, aunque en los últimos años ha habido una reacción contraria de la opinión pública en los Estados Unidos de América, cada vez que empresarios o firmas japonesas han comprado o quieren adquirir empresas privadas, entre ellas la Metro Goldwyn Mayer, la Warner Brothers y otras firmas menores productoras de películas; la oposición se ha manifestado también cuando han adquirido edificios privados que le han dado connotación a ese país, como algunos de New York, San Francisco, Los Angeles, Hawai y de Chicago; o, cuando han querido participar en actividades, tales como la fabricación de automóviles, en su condición de accionistas o de inversionistas, como lo ha hecho la Toyota con la General Motors Corporation (GMC), para fabricar el Cerolla en la planta de Fremont en California, y que requirió previamente un dictamen favorable de la Corte Suprema de Justicia, ante la querrela que presentaron conjuntamente contra la GMC, la Chrysler Corporation, la Ford Motor Company y la American Motors en los años 1982-1983.

En nuestros países la estructura jurídica no fomenta, y más bien dificulta y hasta obstaculiza la privatización, puesto que muchos de los entes públicos descentralizados funcionalmente, o las empresas públicas, han requerido para ser creados mayoría calificada del Poder Legislativo (en nuestro caso al menos 38 votos de los Diputados) y demandan igual número de votos para ser vendidos y/o traspasados al sector privado, como se ha visto con la venta de algunas empresas subsidiarias de CODESA: CEMPASA y FERTICA, a las cuales la Contraloría General de la República les fijó un valor contable de venta, mucho mayor que el valor real y actual del mercado.

El proteccionismo es otro de los obstáculos para la privatización de algunos de esos entes o servicios públicos, como sería el caso de la venta de RECOPE, si quien quisiera adquirirla, pusiera como condición eliminar todas las subvenciones que salen de sus arcas, para variedad de fines, muchos de ellos no relacionados directamente con sus propias actividades.

O si se pretendiera que un futuro comprador del INS tuviese que aceptar los laudos y las convenciones colectivas que favorecen al personal del INS, especialmente a sus agentes, o las subvenciones que se les dan a los taxistas y a los dueños de autobuses; tuviera que seguir cargando con las pérdidas del seguro de cosechas o de los riesgos de trabajo; estos últimos son un importante costo de la seguridad social de la clase laboral del país.

Es de todos conocido que los bancos comerciales del Sistema Bancario Nacional han debido soportar pérdidas millonarias al obligarlos el Gobierno Central, por la vía de la aprobación de leyes proteccionistas, a que fijen tasas preferenciales y muy blandas de interés, que

otorgan períodos de gracia para la amortización, el pago de los intereses y la cancelación de las deudas de los agricultores (FODEA es un ejemplo de aquéllas).

Por eso, si en el futuro se pensara en privatizar algunos de esos servicios o entes bancarios, probablemente habría gran oposición de esos usuarios y también de algunos líderes políticos y el tema de la desnacionalización (o mejor aún de la desestatización) bancaria, encontraría una gran carga emotiva contraria que desestimularía a los políticos de turno a tomar tal decisión, y ni siquiera se atreverían a poner ese álgido tema en la agenda de estudio y de negociación con otros líderes políticos de la Oposición.

Algo similar acontece con la reacción contraria que tiene en Costa Rica, y en otros países menos desarrollados, el traspaso de ciertos monopolios públicos, algunos de ellos tan viejos como el de la Fábrica Nacional de Licores, existente como tal desde 1850.

Otra oposición adicional a la de los burócratas, sindicatos y de grupos de extrema izquierda, o de otros usuarios, proviene de algunos intelectuales, aunque su ideología no sea intervencionista o estatista, pues generalmente consideran "...que es una venta de los bienes del país a los corredores del poder y piensan que eso es una idea horrible".²

El mismo autor antes transcrito considera que "...hasta ahora las principales fuerzas de la privatización han venido de afuera, es decir, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional".³

A partir de 1986 la Agencia Internacional para el Desarrollo del Gobierno de los Estados Unidos de América, después de que en la Conferencia Mundial para analizar la privatización, que la misma AID patrocinó en Washington D.C. en febrero de 1986, se hizo "...una crítica implícita a algunas de las antiguas políticas de la AID y el reconocimiento indiscutible de que buenas políticas económicas tienen más importancia que cualquier [otra] forma de ayuda para fomentar el desarrollo social y económico...Ante los muchos ejemplos del fracaso en las estrategias de desarrollo tradicionales, la privatización ofrece una importante oportunidad para avanzar en nuevas direcciones".⁴

² Elliot Berg, El papel de la desincorporación de empresas públicas en el desarrollo económico, StevH.Hanke.compilador, Privatización y Desarrollo, México: Editores Trillas S. A. de C. V. / Centro Internacional para el desarrollo Económico, primera edición, 1989, p. 37.

³ Elliot Berg, loc. cit. p. 37.

⁴ Steve Hanke, Introducción, Privatización y Desarrollo, México: Editorial Trillas S. A. de C. V. / Centro Internacional para el Desarrollo Económico, primera edición, 1989, pp. 16 y 17.

En los dos últimos años, después de la Reunión del BID en Amsterdam en abril de 1989, ese Banco también participa en la misma orientación de privatización, como parte de la **condicionalidad cruzada** de las negociaciones y del otorgamiento de nuevos préstamos para los gobiernos. Y para éstos, una de las razones de la privatización son los compromisos que han adquirido con el Banco Mundial (BIRF), en los Préstamos y Programas de Ajuste Estructural (SAL/PAE) y con el Fondo Monetario Internacional (FMI) al llegar a Acuerdos de Contingencia o Ampliados. Y a partir de la reunión del BID en Amsterdam, en abril de 1989, de los créditos que otorga este Banco.

Por eso bajo "...las presiones de austeridad monetaria y fiscal, los gobiernos tienen que tomar decisiones sobre cuáles empresas sobrevivirán y muchas de éstas se cierran".⁵

Como orientaciones internacionales que generalizadamente se dan para las políticas de privatización están las siguientes:

a) Aquellos entes y empresas que jamás han tenido éxito en los últimos años, deben cerrarse, cual es el caso de los ferrocarriles en la mayoría de los países menos desarrollados, pues la competencia de los vehículos automotores de pasajeros y de carga los han puesto en dificultades o en la imposibilidad de lograr buenos resultados económicos;

b) Los entes o empresas que se consideren estratégicos, deben mantenerse, modernizarse y quedar en el sector público, y cuando sea posible, convertirlos en empresas de capital mixto, pero siempre manteniendo el Estado la mayoría del capital social, para conservar su dominio y;

c) Todas las negociaciones que se realicen para la privatización tienen que ser abiertas, transparentes y basadas totalmente en la honestidad más acrisolada, pues cuando no cumplen tales requisitos sólo auguran grandes peligrós.

Pocas ventajas y apoyo en los países menos desarrollados para la Privatización y las ventas de Entes o de los Servicios Públicos

Se analizaron anteriormente diversos ángulos de la privatización de entes o de servicios públicos y nos proponemos continuar haciéndolo sobre otros más, para que el distinguido lector pueda conocer todo el escenario en que se desarrolla ese importante tema.

El señor Elliot Berg llama la atención en una de sus contribuciones sobre el tema de la privatización, al hecho de que "...en las pequeñas economías muchos gobiernos ven pocas ventajas en la transformación de un

monopolio del sector público al sector privado, que pasa a ser un monopolio del sector privado".⁶

También reconoce ese mismo autor "...que el apoyo político interno para la privatización, y en especial para la venta de empresas estatales, es reducido en la mayoría de los países en vías de desarrollo".⁷

Si se hiciera una investigación objetiva entre los líderes de los partidos políticos y los Diputados costarricenses, podría conocerse cuál es su criterio en cuanto al traspaso de empresas públicas como FERTICA, CEMPASA, RECOPE, y el Instituto Nacional de Seguros, que son las que han estado últimamente en el tapete de su privatización y traspaso al sector privado.

El señor Lance Marston propone que se deben estudiar y responder cuidadosa y previamente a la decisión de la privatización, a las siguientes interrogantes:

a) ¿Las razones por las cuáles debería retenerse como función pública el ente y sus servicios?;

b) ¿Los posibles trastornos que causaría a los usuarios, la privatización del ente o de sus servicios?;

c) ¿La posibilidad de que haya competencia leal entre las diferentes empresas privadas que asumirían las actividades que desempeña el ente público? y;

d) ¿La comprobación de que el sector privado que asumiría las funciones del ente o de sus servicios públicos, estaría en capacidad de brindarlos eficaz, eficiente y oportunamente, y a costos similares o menores que el estatal?

Después de tener respuestas positivas a cada una de esas preguntas, se podría tomar la respectiva decisión con mayor objetividad y sin dogmatismos para llevar adelante, o no, la privatización y completar los trámites legales para su traspaso al sector privado, si tal fuese el criterio que prevaleciera.

La Comisión Evaluadora del Instituto Nacional de Seguros hizo un análisis exhaustivo de siete diferentes opciones para la actividad de los seguros en Costa Rica, analizando además de manera cruzada con ellas, quince criterios distintos.

⁶ Elliot Berg, El papel de la desincorporación de empresas públicas en el desarrollo económico, Steve H. Hanke compilador, Privatización y Desarrollo, México: Editorial Trillas, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, primera edición, 1989, p. 37.

⁷ Elliot Berg. Ioe. cit. p 37.

⁵ Elliot Berg, Ioe. cit. p. 38.

Las siete opciones fueron las siguientes:

- 1- Mantener al INS como único administrador público de los seguros en el país;
- 2- Tener varios administradores estatales, entre ellos a los bancos comerciales públicos del Sistema Bancario Nacional;
- 3- Tener varios administradores privados, tales como las cooperativas, la Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional, etc. y el INS;
- 4- Tener una combinación de las opciones 2 y 3;
- 5- Tener a compañías privadas y al INS;
- 6- Tener a compañías privadas, al INS y a otros entes públicos y;
- 7- Tener sólo a compañías privadas, la cual sería la opción de privatización total de los seguros en Costa Rica.

Las anteriores siete opciones se cruzaron en una matriz con los 15 criterios siguientes:

- 1 - ¿Cuál opción retiene más capital para el país?;
- 2- ¿Cuál favorece más la proyección social?;
- 3- ¿Cuál tiene la mayor contabilidad y ofrece la mayor seguridad al público usuario?;
- 4- ¿Cuál ofrece tarifas más competitivas?;
- 5- ¿Cuál ofrece el mejor servicio al público?;
- 6- ¿Cuál opción reduce la fuga de divisas?;
- 7- ¿Cuál opción reduce el tamaño del Estado?;
- 8- ¿Cuál opción reduce los subsidios estatales?;
- 9- ¿Cuál opción ofrece una mayor economía de escala?;
- 10- ¿Cuál ofrece mayor cobertura del mercado?;
- 11- ¿Cuál opción tiene menores costos de intermediación financiera?;
- 12- ¿Cuál aporta más ingresos fiscales?;
- 13- ¿Cuál opción reduce más los costos de ventas?;
- 14- ¿Cuál reduce más los costos de administración? y;
- 15- ¿Qué efectos tiene la respectiva opción en la cartera financiera?

Del total de las diferentes respuestas, sesenta y tres no están a favor de que se privatice la Institución y cuarenta no favorecen el mantenimiento del Instituto Nacional de Seguros como administrador único del monopolio de seguros en nuestro país.

No se consideró entre las opciones una que ahora" ha aflorado de parte de uno de los señores líderes políticos y de un Diputado del Partido Liberación Nacional: que el INS sea adquirido por los bancos comerciales estatales del Sistema Bancario Nacional como pago de las deudas que el Gobierno tiene con ellos. Y luego se han agregado el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y la Caja Costarricense de Seguro Social, con similares fines.

Antes de tomar tal decisión sería altamente recomendable estudiar todos los efectos que eso tendría, y además en caso de que se resolviera tal transacción, determinar cuál sería el valor real que tendría ese traspaso y la nueva organización indispensable, posiblemente una Junta Directiva integrada sólo con representantes de los bancos y de otros públicos que participaran en la compra y la supresión del cargo de Presidente Ejecutivo en el INS, que entonces sería innecesario.

Quien esto escribe no favorece esa opción, por considerar que, en lugar de ser una buena solución, sería un acrecentamiento de la dimensión del Estado y una mayor complejidad de sus actividades. Más bien en el seno de la Comisión Evaluadora del INS se consideró como más viable la adquisición por ese Instituto de uno de los dos bancos comerciales públicos más pequeños, para orientar directamente sus inversiones. Existe esa experiencia en otros países más adelantados.

Todo lo anteriormente expresado en relación con la no privatización del INS no significa que ese proceso no se pueda, o no se deba aplicar a algunos de sus servicios, entre ellos el de los agentes de seguros, para que sean compañías privadas y no funcionarios del ente, con lo cual se reducen en alrededor del 35% las cargas sociales, se evitaría el pago hacia el futuro de millonarias prestaciones sociales que incluyen, además de las comisiones, otras remuneraciones como funcionarios del INS. Con tal propósito ya ha sido presentado el respectivo Proyecto de Ley a la Asamblea Legislativa.

También se ha sugerido por la Comisión Evaluadora, que se le desregule al INS para que pueda trabajar como antes lo hacía, con dinámica de empresa privada, pero que se lo ponga bajo una superintendencia de seguros, la cual sería un departamento de la Auditoría de Entidades Financieras, con la responsabilidad de estudiar y aprobar o improbar sus tarifas y determinar otros costos que se le cobran a los usuarios de sus servicios.

Adicionalmente, se ha recomendado que el Benemérito Cuerpo de Bomberos sea una Fundación y deje de ser una dependencia del INS y cuyo financiamiento provendría de una subvención relacionada con las primas de incendio, con un impuesto a las importaciones de artículos y materiales inflamables y a los terrenos baldíos, de los cuales provienen muchos incendios. Podría también otorgarse un porcentaje del Impuesto Territorial, de aquellas propiedades no aseguradas contra incendio.

El mismo Informe de la Comisión Evaluadora del INS contiene otras recomendaciones, en total 61, la última de las cuales expresa que el contenido del Estudio **"...evidencia aún más, la importancia de que cualquier proceso de privatización debe ser gradual, sistemático y ordenado. Esta opción constituye la última, entre las analizadas que debería implementarse"**. (página 474). Las negrillas son nuestras para resaltar tal recomendación.

Pero también recomienda la privatización de otros servicios internos del INS y la necesidad de fortalecer las acciones que en tal sentido ya se han tomado desde años atrás en algunos de sus dispensarios, en la Casa de Salud y en el Albergue Temporal, los cuales atienden a los accidentados amparados al Régimen del Seguro de Riesgos del Trabajo y; la eliminación de: subsidios para los taxis y los autobuses; la sustitución del Seguro Integral de Cosechas, por normas relacionadas con el crédito agrícola y; la eliminación del Reaseguro Tomado que ha dejado grandes pérdidas, y que fue establecido contra las recomendaciones técnicas que se dieron por los profesionales del INS en 1977.

Venta o traspaso del Instituto Nacional de Seguros a los Bancos Comerciales del Estado

Dice el gran tratadista austríaco-estadounidense Dr. Peter F. Drucker que no existen países subdesarrollados, sino subadministrador. ¡Y éste es, infortunadamente, el caso de Costa Rica, pues muy frecuentemente algunas personas opinan superficialmente de cosas muy serias, sin haber estudiado el origen, los efectos y las posibles soluciones viables del respectivo tema!

Así surgen los planes de invención y además la imposición de dogmatismos intervencionistas, estatistas, paternalistas, liberales o neoliberales de quienes sustentan esas creencias y desempeñan temporalmente altas posiciones políticas públicas. Bajo cualesquiera de esas ópticas se analizan sólo subjetiva y parcialmente las consecuencias de las decisiones que toman o proponen; y consideran, al contrario, que están equivocados los otros que sustentan diferentes criterios, a pesar de que estén apoyados en hechos objetivos.

Uno de los principales argumentos que se ha esbozado para justificar la venta del INS a los bancos comerciales estatales, es la reducción de la deuda interna que tiene el Gobierno, lo cual no sería un proceso de

privatización, sino que tendrían como efecto nocivo un sobredimensionamiento de ese subsector público financiero, que consideramos un grave error, a pesar de que sus proponentes lo aducen como una acción positiva para evitar un mal mayor, como sería su traspaso al sector privado y la ruptura del Monopolio de Seguros, que opera en el país por Ley desde el 30 de octubre de 1924, es decir, hace 67 años.

Ese, sobredimensionamiento institucional afectaría especialmente al más grande de los bancos comerciales públicos: el Banco Nacional de Costa Rica, al cual se le debe el 45.5% del total.

Las cifras absolutas y en porcentajes son las siguientes:

	Millones	%
TOTAL	¢ 23.703	100.0
Banco Nacional de Costa Rica	¢10.780	45.5
Banco de Costa Rica	5.481	23.1
Banco Anglo Costarricense	3.774	15.9
Banco Crédito Agrícola de Cartago	3.668	15.5

La Deuda Pública Interna del Gobierno de Costa Rica a la misma fecha, 31 de agosto de 1991, era de 0 91.752 millones, lo cual significa que el total adeudado a los bancos comerciales estatales representaba sólo 26.0%, es decir, un poco más una cuarta parte. Si el promedio de los intereses anuales que el Gobierno tuviese que pagarles a esos bancos fuese de 24%, el servicio de esa deuda significaría aproximadamente ¢ 5.756 millones anuales.

Esto para el Gobierno sería una disminución importante en sus egresos dentro del Presupuesto Nacional, en el cual ¢18.227 millones es el servicio de su restante Deuda Pública Interna, sobre un total de alrededor de ¢ 23.983 millones.

Pero para los bancos comerciales estatales la propuesta de adquirir el INS no es un buen negocio, pues estarían cambiando la estructura de su activo, parte del cual está colocado en bonos fiscales o en otros préstamos típicos productores de rentas fijas, por una inversión de renta variable y algunas veces aleatoria, como sería su participación en el capital social del Instituto, el

cual no tiene un retorno garantizado, pues está sujeto a diversos factores, entre ellos al pago de los daños por seguros de vida, de incendio, de terremotos, etc. Sobre estos últimos el INS ha pagado en el año 1991 ¢ 1.500 millones.

Adicionalmente, como lo ha manifestado el Lic. Antonio Carvajal Villarreal, ex Gerente General del Instituto Nacional de Seguros, ese capital social es patrimonio de los asegurados y no del Gobierno Central, pues la capital semilla que le dio en 1924 no fue utilizada y años después los bonos que lo constituían fueron incinerados.

Ya se ha indicado que actualmente las deudas del Gobierno con los bancos comerciales públicos les producen por intereses, alrededor de ¢ 5.756 millones al año, en tanto que su inversión en la compra del INS, en el mejor de los casos, les produciría únicamente ¢ 723 millones al año, según un documento del Instituto, intitulado "Consideraciones sobre eventual venta o traspaso del Instituto Nacional de Seguros a los Bancos del Estado" y del cual se ha extractado la información que sustenta esta parte de nuestros comentarios.

El Diputado señor Tomás Poblador ha dicho que el producto de la venta del INS ha sido estimada por otras personas en US \$ 700 millones, es decir alrededor de ¢100 mil millones al tipo de cambio actual. Vale entonces la pena preguntarse: ¿si los bancos comerciales del Estado para cubrir la diferencia de ¢76.297 millones, suma resultante entre el valor de venta y los ¢ 23.703 millones que les adeuda actualmente el Gobierno Central, deberían pagarla también a éste y en qué condiciones? Pero si tuvieran que hacer esa inversión adicional de ¢76.297 millones, para comprar la totalidad del valor estimado de los activos del INS, la pérdida sería mayor que el ingreso de los ¢723 millones al año. Esto además, reduciría enormemente su cartera de préstamos para la producción del país. Peor sería la situación si la transacción financiera involucrara también los adeudos del Gobierno al Banco Popular y de Desarrollo Comunal y a la Caja Costarricense de Seguro Social y ellos también participaran en la aventura administrativa y financiera del futuro INS, como dependencia de ellos.

Otras preguntas que es necesario hacer son: ¿en qué condiciones se haría la venta: manteniendo el Monopolio actual, sin ninguna apertura para la Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional, para las cooperativas y para otros cuerpos privados organizados de la sociedad costarricense, que podría incluir algunos servicios atendidos por los mismos bancos en referencia; manteniendo al mismo personal actual del INS, que es de alrededor de 2.600 personas, incluyendo 300 del Benemérito Cuerpo de Bomberos y a 350 agentes de seguros, con sus laudos y otros privilegios logrados por su Sindicato en años pasados, o si el INS tendría que pagarles previamente sus prestaciones sociales, que son millones de colones; manteniendo las mismas instalaciones físicas de que disponen la sede del INS, sus agencias y sucursales, los dispensarios, el Albergue Temporal y la Casa de Salud; conservando la misma

estructura determinativa de una Junta Directiva y de una Presidencia Ejecutiva? ¿O se cambiarían esas o algunas de tales características al ser asumidas sus funciones por los bancos comerciales estatales, por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y por la Caja Costarricense de Seguro Social?

Adicionalmente, las utilidades netas del Instituto, provienen de sus inversiones, y la respectiva cartera está exenta del Impuesto sobre la Renta, que oscila así entre 30% y 20%. Pero de acuerdo con su Ley Orgánica el 75% debe destinarse a fortalecer la Reserva de Contingencias del Régimen de Universalización del Seguro Integral de Cosechas, el cual durante el período 1983-1989 produjo pérdidas.

Quien escribe estos comentarios es el Presidente Ejecutivo de dos Oficinas Profesionales, las cuales no tuvieron participación directamente alguna en la elaboración del Informe de Evaluación del Instituto Nacional de Seguros, pero sí a título individual, pues fue uno de los dos Consultores Externos contratados que integraron la Comisión Evaluadora de ese Instituto. Se hace tal aclaración pues también por error se ha manifestado por uno de los proponentes del proyecto que se comenta, que el trabajo lo realizó una firma de prestigio.

La Comisión Evaluadora indica lo siguiente en su Informe, en relación con el Seguro de Cosechas:

"La experiencia ha demostrado algunos desaciertos en la administración de un seguro que, con las características originales, sirvió entre otras cosas para trasladar esa importante fracción de los beneficios de la actividad aseguradora como un todo, hacia los sectores protegidos por este seguro y lo más importante, tales beneficiarios no han respondido nunca a las expectativas originales. Así las cosas, el seguro se convirtió en un mecanismo de subsidio, alejado de las bases técnicas que le son aplicables, creándose un sistema de socialización de las pérdidas y de privatización de las ganancias. Luego de corregirse los factores básicos que engendraron los desaciertos, el producto o seguro perdió el atractivo hasta llegar, actualmente a gozar de una demanda mínima por parte del productor", (página 432).

Lo anterior se comprueba al haber disminuido el número de pólizas durante el período 1983-1989 de 1695 a 463 respectivamente, y los montos asegura-

dos, en miles de colones corrientes, de ₡ 1.455.217 a ₡ 882.440 al año.

Por esas razones, la Comisión Evaluadora del INS recomendó en su Informe, eliminar las Leyes Nos 4461 del 10 de noviembre de 1969 y 5932 del 27 de septiembre de 1976. Y otra razón ha sido la incapacidad técnica que ha tenido el INS para establecer un auténtico Seguro Integral de Cosechas y universalizarlo a toda la producción nacional.

Y, por eso, nuevamente valdría la pena preguntarse si ¿estarían en mejor condición que el INS, los bancos comerciales del Estado para asumir esa responsabilidad, en un campo que desconocen, y además con la mala experiencia que ya han tenido con FODEA y con otros préstamos amparados a planes de inversión, y no de inversión? Si la respuesta fuese que no, al derogarse esas disposiciones legales el 75% del producto líquido del Monopolio de Seguros sí podrían recibirlo el INS, los bancos comerciales públicos o quienes sustituyeran por compra al actual Instituto.

El Diputado señor Tomás Poblador ha propuesto, al contrario, que se mantenga ese mal Régimen de Cosechas y que sólo se le destine el 25% de las utilidades provenientes del Monopolio de Seguros que quedaría en manos de los bancos comerciales estatales.

Valdría la pena analizar también si los bancos comerciales del Estado asumirían la responsabilidad social y de seguridad que atiende el INS y si continuarían administrando y financiando al Benemérito Cuerpo de Bomberos, pues de hacerlo su decisión se tendría que inscribir entre los casos que ofrece Ripley en su programa televisivo y de prensa escrita: " Aunque usted no lo crea", ya que serían los primeros bancos del mundo que tendrían bajo su alero un servicio de esa naturaleza, totalmente atípico de sus actividades, razón por la cual la Comisión Evaluadora propuso otra solución, que no sería la que se teme ante los problemas para el financiamiento de la Benemérita Cruz Roja Costarricense, que debe solicitar dinero en las carreteras u organizar bingos para poder cubrir el costo de los importantes servicios que brinda a la comunidad costarricense.

Y peor sería, si también estuvieran obligados los bancos comerciales públicos a continuar realizando los servicios sociales del Régimen de Riesgos de Trabajo, pues la solución alterna de trasladar esas actividades a la Caja Costarricense de Seguro Social tampoco es positiva para los asegurados, ni para las empresas privadas, ya que vendría a agigantar aún más el ámbito de la Caja, incrementando los atrasos para el otorgamiento de citas, de tratamientos, de operaciones quirúrgicas, recrudesciendo todo ello, aún más, la deshumanización existente de muchos de sus servicios, entre ellos la consulta externa y la atención de los accidentados del Régimen de Seguro Obligatorio de Vehículos, por el gran ámbito que tiene que atender esa Institución para la población general asegurada, que representa el 86% del

total de habitantes del país, al incluir a los familiares y a las personas del Régimen no Contributivo y aumentando el costo por persona que es menor en el INS que en la CCSS.

Orígenes de las orientaciones y de los esfuerzos de Privatización de Entes y Servicios Públicos

La difícil situación fiscal y monetaria que tienen muchos países, entre ellos Costa Rica, origina y propicia las orientaciones y los esfuerzos de privatización de entes y de servicios públicos, tanto en los países menos desarrollados como en los más avanzados.

Hay diversas privatizaciones, entre ellas las siguientes: la del capital o de la propiedad y la de la gestión, es decir, conservando el Estado la tenencia del ente o de la empresa pública, pero cediendo al sector privado, bajo determinadas normas, los servicios que ella brinda. Y el Estado mantiene la supervisión sobre la cantidad, calidad, costos y tarifas de su prestación.

Esta última alternativa es la que algunos tratadistas de la materia consideran como la mejor opción, y así para Elliot Berg "...se puede controlar el nivel de rebajas de propiedades mediante acuerdos de renta"⁸

Bajo esa opción se utiliza la contratación de servicios, instrumento que posee un inmenso potencial. También se puede utilizar la desregulación o contratación, que son otros medios prometedores para países como el nuestro de menor desarrollo y por eso el mismo autor antes citado favorece esos canales de privatización.

Otros tratadistas analizan cuáles son los obstáculos políticos que generalizadamente encuentra la privatización de entes y de servicios públicos y entre ellos están los siguientes:

- a) Conceptos erróneos que se oponen o promueven ese proceso de privatización como **una verdad absoluta** y no como una opción para cambiar o mantener la situación prevaleciente;
- b) Considerar que muchos servicios públicos son monopolios naturales que deben mantenerse y ser manejados siempre por el Estado;
- c) Creer que el Estado debe proveer el servicio por medio de esos entes en beneficio de los grupos y de las personas más pobres y;

⁸ Elliot Berg, El papel de la desincorporación de empresas públicas en el desarrollo económico, Steve H. Hanke, compilador. Privatización y Desarrollo, México: Trillas y Centro Internacional para el Desarrollo Económico, primera edición, 1989, p. 39.

d) Considerar que los servicios deben brindarse al costo y sin lograr ningún excedente de los ingresos sobre los egresos del ente.

Vamos a referirnos brevemente a cada uno de esos criterios:

a) Entre los conceptos erróneos está el que es necesario mantener la hegemonía del Estado, pues no existen suficientes proveedores, empresas privadas o cuerpos intermedios (cooperativas, empresas autogestionarias, cogestionarias o solidaristas) que se interesen en participar en el mismo campo en el cual ha operado el monopolio estatal. De allí que lo asuman grandes empresas nacionales o transnacionales.

El que ese criterio es errado se prueba al analizar si la fabricación de alcohol y de ciertos licores en Costa Rica, desde 1850, no podría también hacerse sin ese monopolio público, pero sí que el Estado estableciera las normas y reglas de calidad y de cantidad para que empresas privadas pudieran hacerlo. Es de todos conocido que en el campo de la educación existe ahora competencia en todos los niveles, desde la preprimaria, hasta la educación superior, incluyendo los estudios de postgrado de ciertas profesiones, en las cuales la iniciativa privada tomó la delantera subregionalmente desde hace 25 años con el INCAE y en el ámbito nacional con la **UACA**.

b) Tampoco es cierto el altruismo que algunas veces se aduce que tienen funcionarios y empleados públicos de los entes descentralizados funcionalmente o de las empresas estatales. Las convenciones colectivas y los laudos que tienen algunas instituciones públicas han hecho que muchos de ellos tengan remuneraciones y otras ventajas que no existen en el personal equivalente del sector privado, razón por la cual en México se les ha llamado "funcionarios dorados".

c) En relación con el criterio de que muchos servicios públicos son monopolios naturales y que por eso deben permanecer y ser dirigidos por el Estado (en el sentido amplio de ese término, que no es el Gobierno Central) habría que estudiar hasta dónde eso es cierto. En algunos países se han privatizado las telecomunicaciones, compañías de aviación y otros servicios, que demandan enormes inversiones para mantener actualizados esos servicios, para los cuales el país no tiene los recursos financieros para su renovación.

Salvo casos excepcionales, como sucedió cuando se creó en octubre de 1924 el actual INS, la posibilidad de competencia con el sector privado ofrece más opciones y mejor protección del usuario, que cuando existe un monopolio público. Una demostración de esto es el mejoramiento a que se han visto obligados los bancos comerciales del Estado, a partir de la existencia nuevamente de la banca privada en Costa Rica durante los primeros años de la Segunda Administración de don José Figueres Ferrer en la década de 1970, a pesar de

que bajo su liderazgo se había socializado en junio de 1978.

El establecimiento de la banca corporativa es una de esas mejoras, pero aún pueden y deben hacerse muchas más, para desmasificar las colas que se hacen para efectuar depósitos y cambiar cheques, desconcentrar más funciones y autoridad delegada ampliamente en las sucursales y en las agencias bancarias públicas, para otorgarles y exigirles mayor responsabilidad en sus decisiones, y que no sea tan dependientes de las oficinas centrales de San José.

d) El argumento que se aduce en cuanto a que el Estado debe proveer el servicio en beneficio de los grupos y de las personas más pobres, es la justificación que algunos tienen para favorecer las subvenciones que se otorgan discriminadamente, pero de las cuales quienes más se benefician son los grupos de presión y de poder, que tienen acceso más fácil a los gobernantes, entre otras razones, por participar activamente en el financiamiento de las campañas y en los partidos políticos.

Cuando se subvencionan las tasas de interés para los productores, agropecuarios, industriales, de pesca, minería, turismo, etc., o para quienes brindan otros servicios de transporte colectivo, etc., no se conocen cuáles son los costos reales y, por tanto, pueden ser mayores que los similares que prestan, o que podrían dar, empresas del sector privado.

Generalmente los recursos de donde provienen las subvenciones son los impuestos indirectos, razón por la cual también los grupos de menores recursos participan en ese financiamiento.

e) El criterio de que los servicios públicos deben brindarse al costo limita la modernización de los equipos y de sus servicios, y eleva los costos de operación. La ganancia no es el fin último, pero es motivación, incentivo y medición de los esfuerzos realizados.

Orígenes de las orientaciones y de los esfuerzos de Privatización de Entes y de Servicios Públicos

Hay quienes consideran que los servicios públicos deben brindarse siempre al costo, pero esto es una falacia, pues los entes pueden ocultar cuál es la situación real, recurriendo a subterfugios como los siguientes: Se toma el precio que debe pagar el usuario de los bienes o de los servicios públicos, como si fuera el costo real; no se incluyen dentro de éste los gastos sociales y otros financieros, tales como los intereses y las amortizaciones de sus deudas; las cifras se presentan a pre-

cios corrientes, o cuando conviene a sus intereses, a precios constantes, con el propósito de demostrar la

pérdida en el valor adquisitivo del ente, al deflactarlos disminuyendo la inflación que ha ocurrido en cada uno de los años del período bajo estudio.

El año base de comparación para el cálculo de los respectivos índices, o para su aplicación en la construcción de la nueva serie numérica deflactada, no es el más representativo de la normalidad, o bien es tan distante de la época actual, que los datos logrados con el ajuste muestran tendencias históricas, pero poco relevantes.

Tampoco se incluyen los gastos de seguridad social y las inversiones de capital, o los registros contables son tan imprecisos y obsoletos, que no reflejan la realidad, ni permiten comparaciones con situaciones similares del sector privado o de otros países del mismo sector público, o del privado que presta iguales servicios que los del ente a ser privatizado. No se incluyen los costos de depreciación de los activos fijos, o como acontecía hasta noviembre de 1988 con los bancos comerciales públicos costarricenses, los créditos incobrables no se contabilizaban como tales y se seguía distribuyendo a su personal un porcentaje de esas acreencias y de los supuestos intereses a cobrar como un porcentaje de las ganancias irreales, de acuerdo a las convenciones colectivas que le otorga parte de ellas.

No es inusual, tampoco, que se realicen ciertas confrontaciones con cifras de otros países, que por dedicar grandes sumas a actividades de defensa, tienen montos globales mayores de burocracia en relación con su Población Económicamente Activa, del presupuesto nacional o del Producto Interno Bruto Global o por habitante.

Existe, además, oposición a la movilidad laboral en el sector público, con lo cual el Estado se convierte en el primer empleador del país, pero con un criterio paternalista y sobreprotector, que preserva lo que el Lic. Julio Rodríguez Bolaños ha denominado: el **síndrome del pobrecito**. Pero también se puede incurrir en el error de considerar que la movilidad laboral es lo principal en la reforma del Estado, cuando es apenas uno de sus instrumentos.

Pero no se puede proceder en la solución de tan serio problema con dogmatismos, razonando únicamente con técnicas o principios científicos económicos, fiscales o monetarios fríos, sino que el fin último debe también orientarse a los aspectos humanos, pues como dijo el filósofo griego Protágoras: **el hombre es la medida de todas las cosas** y está hecho a semejanza de Dios. En él tenemos que ver a nuestro prójimo.

Una de las formas que se ha utilizado en otros países, con muy buenos resultados para conjurar esos problemas, es que el personal de un ente o de un servicio público que se privatiza, tiene prioridad en adquirirlo y seguirlo operando, pagando su valor en la totalidad o en parte con sus prestaciones sociales y convirtiéndose en deudor de lo que llegue a faltar para completar su valor, para lo cual el mismo Estado le da facilidades crediticias.

Nada debe ser regalado y por eso acertadamente el señor Robert Poole favorece y apoya vehementemente que todas las transacciones y las negociaciones, hasta las más insignificantes de privatización, sean totalmente transparentes, hechas a la luz del día y jamás "debajo del agua", es decir, sin que públicamente se conozcan sus condiciones, a fin de evitar la corrupción, inclusive en aquellos casos en que evidentemente la transacción corresponda a entes o a servicios públicos que tradicionalmente han dado pérdidas financieras. Y esto es aún más necesario cuando se trata de algunos prósperos, cuya venta a particulares podría producir comisiones o participaciones financieras indebidas.

La privatización es favorecida por quienes tienen ideología liberal o neoliberal, sean gobiernos, organismos internacionales o personas, como un excelente medio para redimensionar el Estado, reduciendo su tamaño y su ámbito de competencia y transfiriendo instituciones, empresas y servicios al sector privado.

Pero el señor Lance Marston hace hincapié en que la "...privatización sin política, sin procedimientos y sin un equipo comprometido y competente, está condicionada al fracaso".⁹

Y por eso tal proceso requiere contar adicionalmente con una planificación cuidadosa e integral, no sólo orientada a la reducción del déficit fiscal; a la disminución de la deuda pública interna o externa con el producto de la venta de los entes o de los servicios públicos; o a la cesión de éstos a la empresa privada.

Es indispensable cumplir las tres siguientes etapas;

- a) Realizar objetivamente los preparativos para la privatización, previo estudio de todos los factores involucrados en el escenario en que se desarrollará;
- b) Tener los instrumentos del plan, de sus programas y proyectos, con todos los detalles, tales como costos y tiempos de realización y;
- c) Montar un sistema que permita llevar a cabo el seguimiento de las decisiones y de las acciones,

⁹ Lance Marston, Preparativos para la privatización: Lista de etapas para la persona que toma decisiones, Steve H. Hanke, compilador, Privatización y Desarrollo, México. Editorial Trillas/Centro Internacional para el Desarrollo Económico, primera edición, 1989, p. 71.

eficaz y oportunamente, de acuerdo al marco legal y reglamentario correspondientes.

La primera de esas etapas, tiene a su vez, cuatro fases:

- i- El desarrollo institucional o empresarial;
- ii- La elección de los objetivos;
- iii- La transferencia del ente o de los servicios públicos que serán privatizados y;
- iv- El seguimiento de los resultados.

Adicionalmente requiere cuatro componentes principales:

- El análisis de la eficiencia y de la productividad del ente o del servicio público a ser transferido, mediante el estudio de su organización formal y humana;

- La determinación de quién, o de quiénes, en el sector privado van a asumir los servicios de dicho ente público, para lo cual se analizan diversos aspectos, entre ellos los relativos a la inversión, a sus finanzas y a los aspectos de prestación de los servicios de comercialización o de producción;

- La definición de los problemas y de las diferentes soluciones originadas en la movilidad laboral del personal del ente o del servicio público que se va a privatizar. No se puede partir del supuesto que la iniciativa privada lo absorberá, puesto que algunas veces la adquisición del ente o de sus servicios públicos se adiciona a otras actividades de la empresa privada, que requieren menos personal, o quizá, se automatizan las labores y no se requieren los recursos humanos cesantes y;

- La ejecución de las acciones específicas de gestión que requiere el proceso de privatización.

El peligro de los dogmatismos relacionados con esta materia requiere también una mención especial, pues pueden desvirtuar totalmente ese proceso y dañar sus resultados.

Dogmatismos relacionados con la Privatización de los Entes o de los Servicios Públicos

Hay quienes consideran que todo lo público por naturaleza es malo y que al contrario, todo lo privado es bueno; que lo primero es siempre ineficaz, ineficiente e inoportuno, en tanto que lo segundo es positivo en el cumplimiento de los objetivos y metas, en el aprovechamiento de los recursos y en el tiempo de realización. Llevados de tal criterio afirman, como lo ha hecho Hayek, que si alguien ha demostrado ser muy eficaz y eficiente en sus actividades privadas y pasa a ocupar una posición pública, automáticamente se transforma en ineficaz e ineficiente con sólo poner sus pies en los umbrales del ente público, y se torna en un burócrata, con las mismas fallas de todos. ¡Eso es **dogmatismo!**

Quien escribe estos comentarios ha tenido experiencias profesionales que prueban que tales criterios deben valorarse más objetiva y racionalmente y menos dogmáticamente, pues también las grandes empresas privadas son burocráticas debido a su tamaño y a las regulaciones internas y externas que tienen: son tan carentes de rostro humano como lo puede ser una gran entidad pública. Y algunas empresas medianas y pequeñas carecen de capacidad gerencial y sus políticas se definen dentro de un ámbito personal o familiar improvisado, carente de planificación y de técnica.

Es interesante referirse brevemente a lo que ha expresado el señor Manuel Tanoira, de la Argentina, en cuanto se refiere a los "...horrores que resultan [en su criterio] de las tentativas gubernamentales para 'manejar' economías, incluso para jugar el papel de productor de mercancías y servicios, [los cuales] no son únicos en ningún país. Tampoco son únicos los beneficios que típicamente resultan de las reducciones de estas actividades. La experiencia histórica proporciona una lección sistemática y profunda: en la medida que el gobierno dé a todo individuo y empresa la oportunidad de producir lo que sus contrapartes en otros países han probado que se puede producir en forma privada, el resultado será una mayor eficiencia, crecimiento y empleo en la economía. Lo único que se reduce, según esta lección, es la pobreza".¹⁰

En criterio de quien escribe, lo que se ha transcrito del señor Tanoira generaliza en extremo, puesto que las experiencias pueden variar de país a país, y de época a época, y ser positivas o negativas según las propias circunstancias de cada uno de ellos.

En la época de la precrisis internacional de la década de 1980, muchos de los entes y sus servicios públicos fueron fructíferos en realizaciones, y a raíz de eso se expandieron sus actividades en extremo, lo que ocasionó el excesivo dimensionamiento del Estado.

El mismo señor Tanoira expresa en otra parte de su artículo, que no sustenta "...que la eliminación del sector estatal sea un remedio para el desarrollo económico y social".¹¹ Y aunque él no lo precisa, es obvio que se refiere a aquella parte del sector público no tradicional

¹⁰ Manuel Tanoira, La privatización como política, Steve H. Hanke, compilador, Privatización y Desarrollo, México: Editorial Trillas/Centro Internacional para el Desarrollo Económico, primera edición, 1989. p. 58.

¹¹ Manuel Tanoira, loc. cit. p. 61.

o empresarial, pues la parte del sector público que atiende las actividades usuales de condicionamiento, de normatividad política y de coordinación entre todos los sectores de la sociedad, si no existiera, o desapareciera bajo un criterio de ultranza liberal o neoliberal, produciría un caos por la anarquía que existe cuando cada quien trata de actuar dentro de la ley del más fuerte, como lo es en la selva o en el mar.

El Estado debe ser más pequeño y menos administrador, pero más fuerte y capaz para tomar decisiones.

Al releer lo escrito por el señor Tanoira, se puede interpretar que sustenta un criterio totalmente favorable a la privatización, bajo una óptica dogmática de libre mercado, ya que expresiones como las siguientes así parecen confirmarlo:

"Cuando las empresas públicas adaptan una posición de monopolio, amenazan la estabilidad, sin hablar del bienestar de una sociedad; al protegerse, y al proteger presuntamente a los demás de la competencia, finalmente es la población la que queda sin protección".¹²

Pero en lo anteriormente dicho existe, en criterio nuestro, una falacia: los monopolios no son malos porque correspondan al sector público, ni buenos porque pertenezcan al sector privado.

La **Electric Bond Share**, cuando trabajó en Costa Rica produciendo escasa energía y atendiendo un obsoleto servicio telefónico, tuvo el monopolio de los dos servicios, y era una empresa privada transnacional, no pública. Pero carecía de interés en invertir y en ofrecer con oportunidad, en la cantidad y calidad indispensables, los servicios que satisficieran la demanda creciente de la población. Y eso ocasionó la creación del Instituto Costarricense de Electricidad en 1949, ente que ha sido muy eficaz y eficiente durante más de 42 años, y también atendiendo las telecomunicaciones algunos años después.

En los Estados Unidos de América se aprobaron leyes antimonopólicas privadas en décadas recientes y las grandes compañías que trabajaban en el negocio de la computación, del petróleo y sus derivados, del transporte colectivo público y de las telecomunicaciones, tuvieron que abrirse a otras empresas privadas competidoras. Hubo así una modernización de sus servicios y un gran adelanto científico y tecnológico en los campos que atendían, entre ellos en el desarrollo de la informática al alcance de muchos usuarios, con los equipos de micro computación de tercera y de cuarta generaciones.

El señor Tanoira le hace un **comercial** a lo que fueron las políticas que estableció la señora Margaret Thatcher en la Gran Bretaña y que señalaron la nueva dirección u orientación fundamentales para la privatización, en ese país y en muchos otros, pues bajo su liderazgo fue que

se expandió como una mancha de aceite sobre un estanque tranquilo:

a) Su compromiso para ampliar la base de la propiedad del capital en la población general y;

b) El aumento de la propiedad del capital en aquellos grupos que tradicionalmente se oponen a la privatización, pues son los más afectados, al ser los empleados de los entes o de los servicios públicos que se transfieren al sector privado. A éstos se les dio la oportunidad de invertir sus fondos de jubilación y de pensiones y otras prestaciones sociales en la compra de acciones de las nuevas empresas.

¿Qué pasaría en un país menos desarrollado, como el nuestro, en cuanto se refiere a las posibilidades de la población en general para adquirir acciones de los entes o de los servicios públicos que se privatizaran, dentro de las condiciones reales de su pequeña capacidad de ahorro y de inversión?

Posiblemente serían los pequeños grupos con más poder económico de Costa Rica, muchos de ellos también representantes o afiliados a consorcios transnacionales, quienes comprarían y dominarían a los entes o servicios públicos que se privatizaran; habría que pagar derechos por el uso de sus nombres patentados y contar con más divisas para repatriar anualmente hacia el extranjero los dividendos. No sería ilógico pensar también que altos puestos de dirección sería desempeñados por extranjeros, o por nacionales bajo sus normas.

Sin ninguna posición xenofóbica, de la cual carecemos, valdría la pena que en el platillo en donde se pesan actualmente los pros de la privatización, también se pusieran los contras. Y esas interrogantes podrían -al ser contestadas objetiva y racionalmente, sin dogmatismos de ninguna naturaleza, ni orientar las decisiones de aquéllos que tienen la autoridad y el poder para tomarlas ahora.

Esta contribución analítica sobre la privatización y su relación a casos reales de nuestra sociedad costarricense tiene la aspiración de que otras personas también reflexionen objetivamente sobre el tema tratado, pues es de trascendencia por las posibles consecuencias negativas que puede tener una aplicación subjetiva y dogmática, de cualesquiera de los extremos. La señal de los tiempos indica la necesidad de una revisión cuidadosa, que no necesariamente significa, en nuestra opinión, olvidarse de todas las conquistas del pasado, sino preservar aquéllas que lo merecen y modificar las que así lo ameriten, de cara a las nuevas circunstancias nacionales e internacionales.

¹² Manuel Tanoira, *ibidem*, p. 62.