

# ESTADO, EMPRESAS PÚBLICAS Y DESARROLLO

Alberto Cortés-Ramos

Felipe Alpizar

María José Cascante

Coordinadores



# ESTADO, EMPRESAS PÚBLICAS Y DESARROLLO

Alberto Cortés-Ramos

Felipe Alpízar

María José Cascante

coordinadores

2016

Cortés-Ramos, Alberto; Alpizar, Felipe; Cascante, María José,  
coordinadores. Estado, Empresas Públicas y Desarrollo.  
[San José], C.R.: Edit. CIEP-UCR / TNI, 2016. 262 p.

ISBN: 978-9930-9585-0-6

1. EMPRESAS PÚBLICAS. 2. SERVICIOS PÚBLICOS. 3. ESTADO.  
4. DESARROLLO.

## EQUIPO EDITORIAL

### CONSEJO EDITORIAL CIEP-UCR

Dra. María José Cascante  
Máster Iván Acuña Chaverri  
Dr. Felipe Alpizar Rodríguez  
Máster Amelia Brenes Barahona  
Dr. Alberto Cortés Ramos  
Dr. Andrés León Araya  
Dra. Andrea Mora Brenes  
M. Ph. Sergio Moya Mena  
Dr. Rotsay Rosales Valladares  
M.Sc. Fernando Zeledón Torres

### ASISTENTES DE EDICIÓN

Miriam Pérez Meneses  
Hillary Soto L.  
Karla Acuña Salas  
Pablo Quirós Orozco  
Karolina Rodríguez Milton  
Ronald Sáenz Leandro  
Rebeca Solano Esquivel  
Joselyn Vargas Mayorga

### DISEÑO DE PORTADA Y DIAGRAMACIÓN

Karen Pérez Camacho

### REVISIÓN FILOLÓGICA

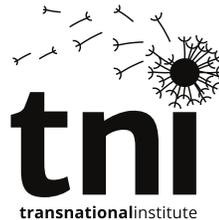
Laura Flores Valle



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

**• | CIEP**

Centro de Investigación  
y Estudios Políticos



# ÍNDICE

<b>Prólogo</b> <i>Felipe Alpízar Rodríguez</i>	vii
<b>La empresa pública en debate y la nueva agenda de investigación</b> <i>Daniel Chavez</i>	9
<b>El poder infraestructural y la gestión del agua en Costa Rica</b> <i>Felipe Alpízar Rodríguez</i>	33
<b>El servicio estatal de agua y saneamiento en Uruguay y los intentos de privatización</b> <i>Magdalena Bertino</i>	64
<b>La gobernanza ambiental en la gestión del recurso hídrico: El caso del pago por servicios ambientales en la empresa de Servicios Públicos en Heredia</b> <i>Jonathan Chaves Casals</i>	87
<b>El desarrollo de poder infraestructural y electricidad en Costa Rica: el caso del ICE</b> <i>Alberto Cortés Ramos</i>	109
<b>Apertura del mercado de telecomunicaciones en Costa Rica y sus consecuencias</b> <i>Gerardo Fumero Paniagua</i>	129
<b>¿Es posible regular los monopolios estatales de servicios de infraestructura en Costa Rica?</b> <i>Fernando Herrero Acosta y Guillermo Monge Guevara</i>	147
<b>(Re) Construyendo la Banca Pública: el caso de Turquía</b> <i>Thomas Marois y Ali Riza Güngen</i>	163
<b>Evaluación de servicios públicos y apoyo político</b> <i>Adrián Pignataro</i>	188

<b>Infraestructura portuaria y competitividad en Costa Rica</b> <i>Roger Humberto Ríos Duarte</i>	202
<b>Estado y empresas públicas en América Latina: Historia y desafíos actuales</b> <i>Mabel Thwaites Rey</i>	224
<b><i>Autores y autoras que participaron en este libro</i></b>	257

# PRÓLOGO

Este libro es producto del compromiso de varios colegas de diversos países que trabajan agrupados en la Red Internacional de Empresas de Servicios Públicos y Desarrollo. En febrero de 2015 se realizó en la Sede Rodrigo Facio de la Universidad de Costa Rica (San José) el tercer Seminario sobre Empresas públicas y desarrollo, evento que fue posible gracias al apoyo del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) y la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica, así como del Transnational Institute de Holanda.

Luego de dicho encuentro, las ponencias presentadas se afinaron y fueron sometidas a la evaluación de pares externos según los lineamientos del Consejo Editorial del CIEP. Este libro recopila aquellos trabajos que luego de haberse sometido a dicho proceso de selección y revisión, fueron aprobados por el Consejo Editorial.

Los diez capítulos que componen este libro tienen un elemento en común, aunque no necesariamente los autores y las autoras lo reflejen explícitamente en cada uno de sus textos: la forma en que el Estado se expresa en las sociedades modernas a través de diversos arreglos institucionales tales como las empresas públicas nacionales, municipales, la banca pública o los institutos creados para cumplir con una misión o servicio público central en cada país.

Las sociedades modernas han logrado resolver una serie de necesidades humanas y otras propias del sistema capitalista a través de diversos arreglos. Como todos sabemos, las décadas recientes han sido mayormente dominadas por una visión que privilegia lo privado sobre lo público. Cuando algo no funcionó bien o funcionó tan bien que lo hacía rentable, el paradigma dominante intentó asegurarse que fuera la lógica privada de las ganancias y la acumulación del capital la que sacase provecho de ello. Sin embargo, en algunos países y en algunos casos, existen empresas o esquemas públicos que han resistido estos embates.

Diversas razones pueden explicar esa sobrevivencia de lo público, y es precisamente ese análisis el que intentan llevar a cabo la mayoría de los capítulos que componen este libro. En algunos casos, aunque no se plantean hipótesis concluyentes, estamos seguros de que las lectoras y los lectores podrán extraer sus propias conclusiones a partir de la comparación y el diálogo entre cada texto.

Asimismo, y más allá de las experiencias particulares, este libro es una contribución al debate sobre el Estado realizado desde Centroamérica y, de alguna manera, desde la periferia académica. En efecto, esta discusión no se aborda desde generalidades y abstracciones sobre lo que es o no el Estado, sino desde lo concreto de su territorialización, sus capacidades y su poder infraestructural. En una región donde lo material no siempre está bien resuelto, consideramos lógico centrar la discusión en cómo se expresa el Estado en la vida cotidiana de las personas; es decir, si el agua que se recibe en las cocinas de las personas es potable o no, si existe electricidad continua y a buen precio, si se cuenta con servicios de telecomunicaciones adecuados para las necesidades de la población, si el saneamiento está resuelto (o los ríos son cloacas a cielo abierto) y si existe crédito para las familias y empresas. Estos temas, que en muchos países se resuelven por vía privada, tienen que ver con la vida en común de cualquier sociedad y, en los casos acá reseñados, el Estado ha mantenido o defendido su rol central. Esto nos habla de un tipo de Estado y un tipo de sociedad que merecen ser estudiados.

La edición de este libro, esfuerzo que ha reunido a un numeroso grupo de personas, responde al interés común de visibilizar esas discusiones. Se agradece especialmente el aporte de Daniel Chávez (TNI), Alberto Cortés (exdirector del CIEP), Fernando Zeledón (director de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica) y María José Cascante (subdirectora del CIEP y directora de su Consejo Editorial). El equipo de trabajo que contribuyó a organizar el Seminario también se debe destacar, especialmente a Geanina Sojo y Patricia Alfaro, así como también a Hilary Soto, Miriam Pérez, Laura Flores, Vanessa Beltrán y Karen Pérez por su trabajo en la edición del libro.

Para el CIEP es un honor presentarle a la comunidad académica, así como a los tomadores de decisiones y al público en general este trabajo. Esperamos que contribuya a recordar y destacar el rol central que cumplen los Estados en el desarrollo de nuestros países.

Dr. Felipe Alpízar Rodríguez  
*Director del Centro de Investigación y Estudios Políticos  
Universidad de Costa Rica*

## INTRODUCCIÓN

# LA EMPRESA PÚBLICA EN DEBATE Y LA NUEVA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

*Daniel Chavez*

## OBJETIVOS Y ANTECEDENTES DE ESTE LIBRO

La presente publicación es representativa de debates en curso en América Latina y en Europa sobre el significado de *lo público*, los modelos de gestión y de control de las empresas del Estado, y las perspectivas de desarrollo en los países de la región. En la actualidad, el intercambio de ideas sobre la empresa pública tiene lugar en el marco de discusiones mucho más amplias en torno a cambios sustanciales que se están produciendo en el panorama político, económico y social. En algunos países latinoamericanos, en especial en Uruguay y Costa Rica, los debates se encuadran en una larga tradición de empresas estatales dinámicas, eficientes, apreciadas por la población e integradas en una cultura política que concibe al Estado como principal motor del desarrollo y garante de la equidad y la integración social.

Los debates sobre la intervención del Estado en la provisión de bienes y servicios se han caracterizado, desde hace ya varias décadas, por la polarización de posturas ideológicas que proponen visiones muy diferentes sobre cómo estructurar y gestionar la economía y la política. Las discusiones se han focalizado en la eficiencia de la empresa pública, sus costos, sus capacidades de reforma y su relevancia para impulsar estrategias de crecimiento económico e integración social.

Este libro es producto de un colectivo de investigadores, autoridades gubernamentales, gerentes de empresas del Estado y activistas sociales interesados en aportar información y análisis de calidad a los debates actualmente en curso: la *Red Internacional de Empresas de Servicios Públicos y Desarrollo*. La creación de este espacio de producción y cooperación intelectual fue acordada en el *Seminario Internacional Empresas Públicas: Transformaciones, Desafíos y Oportunidades*, realizado en octubre de 2012 en Montevideo, organizado por el Transnational Institute (TNI; un centro de investigación con sede en los Países Bajos) en cooperación con

dos entidades del Estado uruguayo: la Dirección Nacional de Industria y la empresa nacional de telecomunicaciones Antel (Chavez, 2013).

No ha sido casual que la Red surgiera en el Uruguay, un país en el que las empresas del Estado han concitado muy intensos debates, multitudinarias movilizaciones sociales e iniciativas políticas promovidas por actores representativos de muy distintas orientaciones ideológicas. En diciembre de 1992, los más de 2,3 millones de ciudadanos convocados a las urnas rechazaron en referéndum los componentes esenciales de una ley que abría las puertas a la privatización generalizada de las empresas públicas. El 72 por ciento del electorado votó por anular los artículos de la ley que autorizaban la concesión de la explotación de servicios públicos al sector privado y el artículo que habilitaba la asociación de Antel con empresas privadas, marcando un hito en la historia política de América Latina y del mundo (Waksman, 1993).

En años sucesivos, la Red organizó una serie de seminarios y conferencias en otros dos países latinoamericanos con una larga trayectoria de gestión empresarial pública: México, en el año 2013, y Costa Rica en el año 2015, además de un segundo seminario internacional en Montevideo en 2014. Los encuentros anuales de la Red también fueron complementados por una serie de publicaciones, incluyendo dos libros (Chavez y Torres, 2013; Guajardo y Labrador, 2015) y un número especial de la *Revista de Gestión Pública* (Guajardo, 2013).

Esta publicación se presenta a mediados de 2016, apenas semanas después de culminado el proceso de *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff, en Brasil, y pocos meses después de una elección legislativa en Venezuela, una elección presidencial en Argentina y un referéndum en Bolivia que ya han provocado profundas modificaciones en la correlación de fuerzas políticas en la región y que estarían prefigurando otros cambios a corto o mediano plazo. Desde la Red asumimos el desafío de ampliar y profundizar el alcance del proceso de intercambio y producción colectiva de conocimiento iniciado en Montevideo en el año 2012, abordando nuevos temas, proponiendo nuevas preguntas para orientar la investigación, y revisitando viejas discusiones sobre el rol del Estado y del mercado que hoy resurgen con fuerza en América Latina y Europa.

## LA IMPORTANCIA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA Y EN EL MUNDO

Las empresas públicas siguen teniendo una formidable significación social y económica en América Latina. Los estados de la región son propietarios y/o ejercen el control sobre muchas y variadas entidades activas en muy diversas áreas. Diversos estudios recientemente publicados, incluyendo una sistematización realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), basada en información proveniente de diez países –Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay– demuestran que las empresas del Estado constituyen un pilar esencial de las economías y sociedades de la región (OECD, 2015).

En la mayoría de los países de América Latina, las empresas de servicios públicos surgieron a finales del siglo XIX o principios del siglo XX como iniciativas de algunos pocos empresarios audaces, pero las limitaciones de acceso al capital para ampliar o mejorar los servicios, la ineficiencia, el manejo irresponsable de las tarifas y los decrecientes niveles de satisfacción ciudadana condujeron a que los estados asumieran la propiedad y la responsabilidad de la gestión. En muchos países se crearon empresas públicas de alcance nacional; en algunos otros se crearon empresas regionales o municipales muy fuertes; algunas tan poderosas que hoy están abandonando su condición de empresas ‘locales’ para transformarse en corporaciones transnacionales (*multilatinas*) de nuevo tipo, como ha sucedido con Empresas Públicas de Medellín (EPM) en Colombia (López, 2016).

Una somera revisión de datos básicos de tres países con historias políticas y trayectorias económicas muy disímiles permite apreciar la actual magnitud de las empresas del Estado en la región. En Colombia, el presupuesto agregado de las empresas vinculadas al gobierno central constituye aproximadamente el 8 por ciento del PIB y el 24,5 por ciento del presupuesto gubernamental (Banco Mundial, 2014). A inicios de la presente década, tres grandes empresas públicas –la petrolera Ecopetrol y las eléctricas ISAGEN e ISA– representaban (hasta la muy reciente y polémica privatización parcial de ISAGEN) alrededor del 15 por ciento de las operaciones en el mercado de valores y el 50 por ciento del valor total de las empresas estatales de Colombia. En Chile, un país que en décadas pasadas había pasado a ser conocido como un ‘campo de pruebas’ de estrategias de privatización y liberalización que posteriormente serían aplicadas en otros

lugares del mundo, los ingresos generados por las empresas públicas aún representan el 12,8 por ciento del PIB (OECD, 2015). Una empresa chilena en particular, CODELCO (Corporación Nacional del Cobre), es responsable de casi el 95 por ciento del total de las transferencias fiscales de las empresas públicas al tesoro estatal. En Brasil, las empresas públicas emplean alrededor de 500.000 trabajadores, realizan inversiones que ascienden a más del 2 por ciento del PIB y pagan impuestos, tasas y dividendos que contribuyen a las finanzas del Estado un monto cercano al 3 por ciento del PIB y el 9 por ciento del presupuesto del gobierno federal (OECD, 2015).

A principios de esta década, los activos de las empresas públicas representaban en promedio el 12 por ciento del PIB de América Latina (IDB, 2012). Las empresas estatales siguen teniendo un rol fundamental en la producción, en la fijación de precios, en la explotación de recursos naturales no renovables –petróleo, gas y minerales– y en el suministro de energía eléctrica, agua, saneamiento, telecomunicaciones y otros servicios públicos esenciales.

En Europa, pese a los recortes a la propiedad estatal producida en décadas previas, a partir de la experiencia original de privatización masiva desarrollada en el Reino Unido bajo el gobierno conservador de Margaret Thatcher, un número reducido de empresas públicas (algunas muy fuertes, pero con una gestión muy corporatizada) siguen muy activas en varios de los 15 estados que constituían la Unión Europea antes de la ampliación del bloque, en especial Francia, Italia y Suecia. En los países del este que ingresaron a la Unión después de la ampliación, muchas empresas estatales operan en muy diversos sectores de la economía, fundamentalmente en Polonia, Croacia, Rumania y Eslovenia. En la región en su conjunto, las empresas del Estado tienen una presencia muy marcada en dos sectores estratégicos: energía y transporte ferroviario. Entre los años 2008 y 2012, la participación de las empresas de propiedad estatal (absoluta o parcial) en el volumen de negocios del sector energético alcanzó casi un 40 por ciento del total en la Unión Europea, y en algunos países constituyó el 100 por ciento. En el sector ferroviario, las empresas estatales representaban en el mismo período alrededor del 88 por ciento del volumen de negocios (European Commission, 2016). Sin embargo, la incidencia de las empresas del Estado en la región actualmente tiende a la baja. El paquete de políticas de austeridad que los organismos que integran la llamada ‘troika’ –la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional– están intentando imponer a los países europeos

más endeudados (a Grecia, en especial) incluye medidas de privatización muy similares a las que se impusieron a los países latinoamericanos en los años 80 y 90 del siglo pasado.

Al analizar la significación de las empresas públicas en el mundo contemporáneo también es imprescindible considerar de forma particularizada la realidad de un país muy importante en la economía mundial: la República Popular China. A pesar de los muchos y muy evidentes signos de una transición acelerada a una forma muy particular de capitalismo, cuatro décadas después de la muerte de Mao Zedong todavía existen alrededor de 150.000 empresas estatales activas en el país. Varias de las compañías más conocidas en otros países del mundo, como la telefónica China Mobile o el fondo de inversión CITIC, operan como empresas *red chip* (con presencia comercial en muchos países y cotización en la bolsa de valores de Hong Kong). En la actualidad, casi una quinta parte de la lista *Fortune 500 Global* –el ranking anual de las mayores compañías del mundo– está ocupada por empresas chinas y mayoritariamente de propiedad estatal (*The Economist*, 2016). La estrategia del gobierno chino ha sido crear y fortalecer grandes empresas que asumieran el rol de ‘campeones nacionales’ para competir en el mercado internacional bajo el firme control político del gobernante Partido Comunista.

## **LOS DESAFÍOS DE LAS EMPRESAS ACTUALES**

### **Y LAS COORDENADAS DEL DEBATE CONTEMPORÁNEO**

En octubre de 2012, las presentaciones y comentarios expuestos en Montevideo, en el marco del primer seminario internacional organizado por nuestra Red, reflejaban el optimismo reinante en ese momento sobre las perspectivas de futuro de las empresas públicas (Chavez, 2013). Varios panelistas destacaron la fortaleza de las entidades estatales y analizaron su importancia como instrumento de defensa ante la crisis económica y financiera mundial que ya comenzaba a afectar varios países de la región. Algunos participantes también se refirieron a la ya evidente agudización de conflictos sociales y políticos en diversos países latinoamericanos gobernados por partidos o movimientos de signo progresista, pero sin que nadie anticipara los muy profundos cambios institucionales que se han producido en los últimos meses.

Menos de cuatro años después, tanto el estado de ánimo de quienes participamos en el seminario de Montevideo como el panorama político de América Latina (y del mundo) son muy diferentes. Varios de los argumen-

tos teóricos que sustentaron las discusiones académicas sobre el supuesto fin del 'ciclo progresista' o del 'ciclo de impugnación al neoliberalismo' en la región (Thwaites Rey, 2016) han sido confirmados por una serie de hechos que anuncian el inicio de un nuevo momento político que prefigura transformaciones posiblemente aún más profundas en el panorama institucional latinoamericano. Diversos gobernantes han anunciado planes o ya han iniciado la aplicación de políticas concretas que tienden a revisar los roles asignados al Estado y al mercado en décadas previas, incluyendo un regreso a la *era de la privatización*. Los planes anunciados por el nuevo gobierno encabezado por Michel Temer en Brasil (considerado ilegítimo por diversas redes académicas de la región; véase CLACSO, 2016) en agosto de 2016, así como diversas medidas en curso desde que Mauricio Macri asumiera la presidencia en Argentina en diciembre de 2015, indican un retroceso a un paradigma que muchos científicos sociales de la región considerábamos superado.

Múltiples señales emitidas por el gabinete del nuevo ocupante del *Palácio do Planalto* en Brasilia permiten suponer que las "desestatizaciones", como en Brasil se conoce de manera eufemística a las privatizaciones, serán una prioridad para el nuevo gobierno. Se espera un plan de austeridad, un fuerte ajuste presupuestario y un paquete de privatizaciones y concesiones con los que el gobierno confía recaudar entre 5.500 y 8.200 millones de dólares el próximo año. También se prevé transferir a la iniciativa privada la gestión de varios aeropuertos y al menos dos terminales portuarias. Algunos analistas asumen que la nueva política 'desestatizante' también abarcará empresas activas en la gestión de carreteras, ferrocarriles, la distribución de electricidad y el saneamiento básico. Aunque el nuevo gobierno ha descartado la privatización de la petrolera estatal Petrobras –la empresa más importante del Brasil y eje del mayor escándalo de corrupción en la historia del país, que ha involucrado a parlamentarios y altos dirigentes de prácticamente todos los partidos políticos–, los aliados del nuevo presidente en el Congreso han impulsado un proyecto de ley para liberalizar el sector petrolero de Brasil y limitar las responsabilidades y ventajas de Petrobras como operadora única de los yacimientos más ricos del país (*La Vanguardia*, 2016).

En Argentina, el actual presidente Mauricio Macri ya había declarado durante la campaña electoral que no descartaba la privatización: "No es que hay un librito que dice que hay que privatizar todo y privatizamos todo, o si el librito dice que hay que estatizar todo, estatizamos todo; nosotros vamos a ir viendo cuál es la mejor solución para la gente, y esa

solución vamos a aplicar” (Telam, 2015), afirmó en diciembre de 2015. En marzo de 2016, el nuevo gobierno duplicó el precio del transporte público y aprobó fuertes incrementos en el costo de los servicios básicos, triplicando la factura del gas y quintuplicando la del agua. En meses previos, inmediatamente después de ingresar a la *Casa Rosada*, Macri ya había aumentado las tarifas eléctricas en un 253 por ciento de promedio, incluyendo algunos incrementos que ascendían a un 700 por ciento (*El País*, 2016). En los últimos meses, diversos analistas han advertido señales de la preparación de planes para la privatización de Aerolíneas Argentinas (Basteiro, 2016).

El debate en curso en el Uruguay también es muy ilustrativo de las nuevas tensiones que sacuden a las empresas públicas de la región. El caso uruguayo es particularmente significativo, ya que desde el año 2005 –cuando la coalición de izquierdas Frente Amplio asumió el gobierno nacional– ese país se había transformado en un ‘laboratorio’ de reforma progresista de las empresas públicas de relevancia mundial. Es paradójico constatar que al inicio del tercer gobierno progresista hayan resurgido fuertes cuestionamientos a las instituciones del Estado en general y a las empresas públicas en particular. En los meses inmediatamente precedentes y posteriores a la elección presidencial y parlamentaria de noviembre de 2014 se multiplicaron las críticas a estas empresas desde el poder político, las elites empresariales y sectores minoritarios de la academia, incluso al interior del campo ideológico progresista.

Como ya ha sido advertido por otros investigadores, “la historia del Estado moderno en el Uruguay es la de un Estado grande e inclusivo, capaz de proveer los servicios básicos a la inmensa mayoría de la población” (Moriconi Bezerra, 2012, p. 184). El Estado uruguayo “ha mantenido el profesionalismo y la eficacia en los sectores más importantes”, siendo “bien considerado por la población, tanto en lo relacionado a su eficiencia, a la calidad de los servicios como a la confianza que genera” (p. 184). Estas observaciones son coincidentes con los resultados de una encuesta nacional que, de forma periódica, desde el año 1990, mide la opinión pública sobre empresas y servicios estatales. Los resultados del año 2013 (el año previo al inicio de la reciente ola de cuestionamientos a las empresas públicas) evidencian que los uruguayos valoran mucho a las empresas estatales responsables de la provisión de los servicios básicos de energía (UTE), agua (OSE) y telecomunicaciones (Antel), con un índice de satisfacción que oscilaba alrededor del 80 por ciento en ese momento (Bottinelli, 2013).

En el Uruguay, la existencia de una empresa eléctrica de propiedad enteramente estatal ha sido un factor esencial en una 'revolución energética' centrada en una transición rápida y masiva a fuentes renovables, transformando al país en referencia insoslayable para muchos otros países del Sur. En pocos años, menos de una década, Uruguay se ha convertido en un líder mundial en energía renovable, fundamentalmente por la muy rápida e intensiva expansión de la energía eólica, la que pasó de 0 MW en el año 2008 a casi 1000 MW instalados a fines de 2015. En los últimos meses, y durante muchos días sin interrupción, Uruguay ha sido capaz de cubrir la totalidad de su demanda eléctrica con fuentes renovables. Ello no hubiera sido posible si la empresa pública UTE no hubiera fortalecido sus capacidades de gestión y de innovación tecnológica, incluyendo la modernización de las redes de transmisión requeridas para la conexión de los parques eólicos al sistema energético uruguayo (Sierra, 2016).

La existencia de otra eficiente empresa pública, Antel, también ha permitido que Uruguay sea hoy uno de los países más avanzados y más igualitarios en acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, de acuerdo con las conclusiones de un informe publicado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2015). El despliegue de la fibra óptica al hogar en todo el territorio nacional, la fuerte inversión de la empresa estatal en tecnología móvil de cuarta generación (LTE), el incremento del ancho de banda y la democratización del acceso a múltiples servicios vía Internet (educación, salud y gobierno electrónico, entre otros) demuestran la eficiencia de una empresa pública forzada a una férrea competencia con las dos corporaciones transnacionales que oligopolizan el mercado de las telecomunicaciones en la región: Telefónica de España y Grupo Carso de México. A mediados de 2015 Antel ya había conectado a más de 550.000 hogares a la red de fibra óptica, ampliando el acceso a internet fijo al 72 por ciento de los hogares del país. Estas cifras ya posicionan al Uruguay en la vanguardia mundial en acceso de banda ancha por fibra óptica, con indicadores superiores a los de la mayoría de los países europeos y otros miembros de la OCDE (ITU, 2014; OECD, 2014).

América Latina ya había sido en décadas previas una región 'pionera' en el impulso a la privatización, aplicando estrategias políticas que años más tarde fueron adaptadas en otras regiones del mundo. El desmantelamiento de las empresas públicas se inició en Chile a mediados de los años 70, con anterioridad a las privatizaciones ejecutadas a partir de 1979 en el Reino Unido. Las primeras privatizaciones en Chile, bajo la dictadura

militar liderada por Augusto Pinochet, habían sido una reacción a las expropiaciones realizadas por el gobierno socialista de Salvador Allende, derrocado en 1973. En los otros países latinoamericanos la ofensiva privatizadora adquirió mayor dinamismo recién a finales de los años 80, como un componente del nuevo paradigma neoliberal que supuestamente daría respuesta a los problemas de estancamiento económico y de deuda externa de la región. En tres países en particular, Uruguay, Bolivia y Costa Rica, la ola privatizadora fue resistida por amplias coaliciones ciudadanas movilizadas en defensa de las principales empresas del Estado (Waksman, 1993; Prada Alcoreza, 2003; Cortés Ramos, 2009).

El período neoliberal concluyó con el ascenso al gobierno de fuerzas políticas representativas de una 'nueva izquierda' (Chavez et al., 2008) en países tan diversos como Venezuela (en 1999), Brasil (2003), Argentina (2003), Uruguay (2004), Bolivia (2006) y Ecuador (2007). Más allá de la diversidad de orígenes ideológicos y del rango de acciones impulsadas desde el gobierno –renacionalizaciones en Venezuela, Bolivia y Argentina; modernización y fortalecimiento de las empresas estatales en Uruguay y Brasil; creación de nuevas empresas públicas en Ecuador; entre otras medidas– las administraciones de la 'nueva izquierda' reflejaron una apuesta común por la recuperación de las empresas públicas y otras instituciones del Estado.

Como lo plantea Mabel Thwaites Rey en un capítulo de este libro, la llamada 'década perdida' de los años 80 estuvo signada por la deuda externa; los años 90 fueron la 'década del remate', marcados por el ajuste estructural y las privatizaciones; y los primeros diez años del siglo XXI fueron la 'década posneoliberal', caracterizada por el crecimiento de la región en paralelo a la suba de los precios de los *commodities* en el mercado mundial y gobiernos de izquierda o progresistas más favorables a la redistribución del ingreso. No obstante, el tránsito del progresismo por los gobiernos de la región también exhibe errores y limitaciones en la gestión de las empresas públicas, como se analizará más adelante en este mismo apartado.

Noticias recientes de países que permanecieron al margen de la ola progresista en América Latina también pregonan la regresión al paradigma neoliberal. En Colombia, la empresa ISAGEN ha sido parcialmente privatizada y el Estado ha perdido el control accionario. En enero de 2016 el gobierno nacional vendió el 57,6 por ciento de las acciones de la empresa de generación eléctrica al fondo de inversión Brookfield Asset

Management de Canadá, por una cifra cercana a dos mil millones de dólares. La venta significó la segunda más alta en la historia reciente del país, solo por debajo de la enajenación del 20 por ciento de la estatal petrolera Ecopetrol en el año 2006. El gobierno justificó la privatización con la promesa de utilizar los fondos “para financiar carreteras, puentes, túneles y proyectos de infraestructura” (Reuters, 2016). La subasta de ISAGEN había sido suspendida en varias ocasiones por razones legales y movilizaciones políticas y sociales. En un contexto muy similar al de la década de los 90, los trabajadores sindicalizados se concentraron frente a la sede de la Bolsa de Bogotá para manifestar su desacuerdo. En años previos, el fondo Brookfield ya había comprado empresas privatizadas activas en las áreas de transmisión y distribución eléctrica en Chile y en Colombia, y de gestión de peajes en carreteras en Chile y Brasil.

Muchos investigadores, expertos y consultores internacionales ya se han manifestado en contra de las recientes privatizaciones, argumentando la inexistencia de razones técnicas o económicas para enajenar empresas como ISAGEN y presentando datos financieros e indicadores de gestión que demuestran la falacia de la supuesta ineficiencia estatal. La mayoría de las razones presentadas por analistas colombianos para defender la continuidad de ISAGEN como empresa pública (véase Otero Prada, 2016) son aplicables a muchas otras empresas estatales de otros países de la región. En concreto:

- La existencia de una fuerte empresa pública permitiría controlar los precios en sectores oligopólicos como la energía o las telecomunicaciones.
- La empresa pública permitiría dar una mejor respuesta a posibles emergencias; por ejemplo, ante sequías u otras situaciones que afecten el suministro de energía eléctrica.
- La empresa pública tendería a invertir en proyectos regionales con un sentido de desarrollo social inexistente en la empresa privada.
- Las empresas privadas –en particular las controladas por inversores extranjeros– tenderían a no invertir en proyectos de energía sustentable de alto costo (a menos que se les garantice la ganancia), priorizando proyectos de rápida maduración como las plantas térmicas y otras opciones que generen utilidades a más corto plazo.

- La empresa pública requeriría más bienes y servicios de producción nacional, mientras que las empresas transnacionales priorizarían suministros del exterior.

En el contexto de la actual crisis mundial, muchos gobiernos latinoamericanos y de otras regiones del Sur se ven forzados a recurrir a formas encubiertas de privatización, en particular las llamadas 'Asociaciones Público-Privadas' (APP), también conocidas en algunos países como 'Partenariados Público-Privados (PPP). Se asume que los recursos que no puede contribuir el Estado para financiar proyectos de infraestructura y servicios públicos serán aportados por el sector privado. Organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la OCDE promueven de forma activa esta estrategia. Las APP también han sido impulsadas en ámbitos internacionales como el G20 y en el proceso de negociación de los 'Objetivos de Desarrollo Sostenible' en el marco de las Naciones Unidas, incluyendo referencias concretas a este tipo de contratos en la arquitectura institucional de la llamada 'Financiación para el Desarrollo'. Un reciente informe elaborado por David Hall (2016), uno de los principales expertos en gestión pública, con base en una vasta revisión de experiencias en muy diversos países del mundo, concluye que las APP "son una modalidad costosa e ineficiente de financiar la infraestructura y desviar la inversión del gobierno de otros servicios públicos", ya que "ocultan el endeudamiento público, al mismo tiempo que otorgan garantías estatales a largo plazo para que las empresas privadas obtengan beneficios".

En muchos casos, los defensores de los contratos público-privados, pese a contar con MBAs o doctorados emitidos por prestigiosas universidades, exhiben un claro desconocimiento de las complejidades de las finanzas públicas. El fracaso de las APP ha sido muy obvio en muchos proyectos de infraestructura, en particular en el sector vial. Esta es una de las áreas de la economía más intensivas en capital y de menor rentabilidad financiera. En muchos países del Sur, los concesionarios de obras públicas no pueden cargar a los usuarios tarifas (o peajes) rentables, por lo que con frecuencia se aprueban licitaciones otorgadas por un valor inferior al real que luego derivan en sobrecostos financiados por el Estado. En otros casos, se sobreestima la demanda o se incluyen obligaciones contractuales que en general tienden a asegurar las ganancias de los inversores privados, sin que los inversores asuman riesgos y con previsibles deterioros patrimoniales para el Estado.

En los años 90, de previo al inicio de la *era progresista*, América Latina se caracterizaba por ser la región que más había privatizado en el mundo desde que Margaret Thatcher impulsara las privatizaciones en Europa en la década anterior. Entre 1990 y 1997 se realizaron 900 privatizaciones en países latinoamericanos, con ventas de activos del Estado por un total cercano a los 100.000 millones de dólares (Chong y Benavidez, 2007). En la actualidad, la privatización ha vuelto a ser incluida en la agenda política de los gobiernos europeos. En el año 2013, el Transnational Institute publicó un informe que demostraba cómo las instituciones financieras internacionales estaban utilizando la excusa de la crisis económica como una vía para promover la privatización en los países endeudados de la Unión Europea, a pesar de la gran resistencia popular a las medidas de austeridad (Zacune, 2013). Tres años más tarde, el TNI publicó un segundo informe donde se repasan las consecuencias de las privatizaciones, además de analizar las características de los procesos y los actores empresariales que se han beneficiado y evaluar si la entrega del patrimonio estatal ha sido coherente con las promesas que se presentaron como justificantes de la privatización (Trumbo Vila y Peters, 2016). En síntesis, los investigadores europeos concluyen que los argumentos esgrimidos para privatizar no se sustentan en ninguna evidencia real, al no haberse probado la generación de nuevos ingresos para los países endeudados o una mejora en la eficiencia de las empresas privatizadas. Los investigadores también sostienen que en Europa solo se están vendiendo empresas rentables y a precios infravalorados, con impactos negativos sobre los salarios y las condiciones laborales de los trabajadores.

El nuevo/viejo modelo económico propagado por los gobiernos restauradores y las instituciones financieras internacionales está basado en premisas ideológicas similares a las hegemónicas en los años 80 y 90 del siglo pasado, orientadas a la liberalización del mercado, el comercio y la inversión. En la actualidad, el modelo está potenciado por tratados internacionales de nueva generación, como el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TiSA), el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP) y el Acuerdo Integral de Economía y Comercio (CETA), además de incluir las clásicas prescripciones de rebajas arancelarias, estabilidad macroeconómica, reformas del mercado laboral, reestructuración del sector financiero, eliminación o reformulación de programas sociales, ajustes de las tarifas de servicios públicos, la internalización de normas de gestión corporativa de inspiración neo-gerencialista y mercantil en la gestión de empresas públicas y, eventualmente, la privatización.

El TiSA es uno de los tratados que genera más preocupación entre los defensores de las empresas públicas alrededor del mundo. En diciembre de 2015 el gobierno estadounidense propuso la incorporación de un capítulo especial sobre empresas estatales. Los textos de la propuesta filtrados por *Wikileaks* demuestran el alcance de la liberalización exigida y otros desafíos a la supervivencia de estas empresas, las que pasarían a estar obligadas a operar en condiciones de plena competencia con prestadores de servicios públicos y privados de otros países del mundo. Estados Unidos también ha reclamado eliminar los monopolios estatales y la adopción de nuevas disposiciones en materia de regulación. De ser aprobado, el TiSA obligaría a los países signatarios a liberalizar las compras de las empresas del Estado y prohibiría todo mecanismo de asistencia del Estado a sus empresas a través de préstamos, transferencias, subsidios o créditos preferenciales. En síntesis, se desconoce la misión social de las empresas del Estado y su capacidad de aporte a políticas de desarrollo (Barreto, 2016).

En el caso uruguayo, la presión ejercida por investigadores académicos y activistas sociales y ambientales influyó en la decisión asumida por el gobierno presidido por Tabaré Vázquez, en el año 2015, de abandonar la mesa de negociación del TiSA, en consideración de varios informes elaborados por investigadores universitarios, el movimiento sindical y organizaciones ambientalistas que resaltaban la previsible influencia negativa de este tratado sobre las empresas estatales activas en las áreas de energía, agua y telecomunicaciones del país (Barreto, 2016). Poco después, el gobierno de Paraguay también decidió abandonar las negociaciones.

Los propagandistas del neoliberalismo han estado planteando, durante más de cuatro décadas, una serie de críticas a las empresas públicas. Existe una amplísima literatura teórica y empírica que intenta demostrar las supuestas fallas intrínsecas de las empresas del Estado y presentarlas como entidades que serían 'por defecto' menos eficientes que sus contrapartes privadas. Los supuestamente menores índices de eficiencia y eficacia de las empresas públicas responderían a cuatro razones básicas: (i) las empresas estatales deberían dar satisfacción a objetivos sociales o a intereses políticos que a menudo entrarían en conflicto con la rentabilidad económica; (ii) los administradores de las empresas estatales carecerían de incentivos para monitorear y mejorar su gestión; (iii) la capacidad de gestión de los cuerpos gerenciales de las empresas públicas sería generalmente más débil que la de los consejos de dirección de las empresas privadas, los que en general estarían integrados por ejecutivos profesio-

nales con mejores retribuciones económicas y mejor formados; y (iv) las empresas estatales no se preocuparían por la calidad de la gestión porque sabrían que en última instancia sus gobiernos vendrían al rescate si enfrentaran dificultades.

Desde la perspectiva de nuestra Red, los cuatro argumentos anteriores son fácilmente rebatibles con datos empíricos que demuestran que las empresas del Estado no son necesariamente menos eficientes o eficaces. Las conclusiones de nuestro trabajo de investigación (véase Chavez y Torres, 2013; Guajardo; 2013; Guajardo y Labrador, 2015), son en este sentido convergentes con los resultados de investigaciones desarrolladas por otras redes también interesadas en el tema de las empresas públicas; en particular el Proyecto de Servicios Municipales –MSP– y el Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa –CIRIEC– (véase McDonald y Ruiters, 2012; McDonald, 2015; Bernier, 2015). En pocas palabras, una creciente masa crítica compuesta por estudios de caso en muy distintos contextos nacionales y áreas de la economía tiende a demostrar que las empresas del Estado pueden ser tanto o más eficientes que las empresas privadas, pero también que están sujetas a múltiples tensiones internas y presiones externas, incluyendo una reciente y fuerte tendencia a la corporatización (significando la permanencia de empresas en el ámbito estatal pero gestionadas de acuerdo a normas de gobernanza corporativa más propias del sector privado que de la gestión pública).

Esta corriente de investigación también analiza como las empresas públicas han evolucionado en las últimas dos décadas, ajustando sus criterios de gestión, de administración y de gobierno interno a las influencias de diversos grupos de interés y enfrentando nuevos modelos y estructuras de regulación, incluyendo la reciente aparición de nuevos y complejos arreglos institucionales de dudosa utilidad. Los investigadores de esta corriente también han investigado como las empresas públicas son propensas a la corporatización y como algunas de las empresas más poderosas tienden a transformarse en conglomerados activos en varios sectores de la economía, ampliando su cobertura geográfica dentro y fuera del país.

No obstante, aun rechazando las interpretaciones simplistas formuladas por los investigadores que argumentan las supuestas fallas de las empresas públicas, las ventajas de las APP o la necesidad de más privatizaciones, es pertinente admitir que algunas empresas públicas son representativas de prácticas altamente problemáticas o cuestionables. En un reciente infor-

me sobre la realidad actual de Venezuela publicado por el Transnational Institute (Lander, 2016) el autor argumenta que “identificando socialismo con estatismo, mediante sucesivas nacionalizaciones, el gobierno bolivariano expandió la esfera estatal mucho más allá de su capacidad de gestión. En consecuencia, el Estado es hoy más grande, pero a la vez más débil y más ineficaz, menos transparente, más corrupto” (p. 3). El autor también advierte que la expansión de las empresas públicas, en la forma observada en Venezuela y en otros países de la región, ha contribuido a “profundizar el extractivismo y acentuar la lógica rentista” (p. 16).

## **LA NUEVA AGENDA DE INVESTIGACIÓN**

### **Y LOS CONTENIDOS DE ESTE LIBRO**

El nuevo escenario político y económico que enfrentan los países de América Latina y Europa, marcado por el regreso o la consolidación de fuerzas conservadoras en el gobierno y el retorno de la ideología neoliberal como norte de la política pública, obliga a revisar la agenda de investigación de quienes estamos interesados en la producción colectiva de conocimiento innovador, útil y relevante en el campo de las empresas del Estado y el desarrollo. Los integrantes de nuestra Red ya hemos iniciado este proceso, como lo demuestran varios capítulos de este libro centrados en temas que no habían sido abordados en los encuentros o publicaciones precedentes. Otros temas emergentes están siendo integrados al programa de investigación de la Red actualmente en curso.

Uno de los temas por reconsiderar en la agenda de investigación está referido a los costos y los beneficios, prometidos o reales, de la privatización. Hoy como ayer, los defensores de las privatizaciones plantean que la transferencia de activos y competencias del Estado al sector privado genera réditos muy positivos para los países de la región. Retomando el ejemplo de ISAGEN en Colombia, se argumenta que los recursos obtenidos de la venta parcial de una empresa pública, activa en un área crucial para el desarrollo nacional, permitirá financiar proyectos de infraestructura. No obstante, la evidencia empírica que surge del análisis de múltiples privatizaciones similares en América Latina y en otras regiones del mundo brinda argumentos firmes para cuestionar las hipótesis más optimistas. Es preciso investigar en qué medida la venta de una empresa pública estratégica para un país del Sur a un inversor extranjero genera ganancias reales para el país, considerando que la razón de ser del inversor es la generación de lucro privado y que las utilidades muy probablemente se desplazarán al exterior durante varios años y resultarán previsiblemente

superiores a los beneficios generados por los puentes o carreteras que supuestamente se construirán con los resultantes de la subasta.

Otro tema por reconsiderar es el significado mismo del concepto de 'privatización'. Como ya ha sido señalado, diversos gobiernos latinoamericanos (incluyendo algunos de signo progresista) han manifestado su interés en licitar proyectos que supuestamente no serían 'privatizadores' (dado que la *propiedad* de los activos sigue siendo de propiedad estatal y 'sólo' se transfiere la *gestión*). Tanto en América Latina como en Europa, desde hace ya varios años, aumenta el rechazo social y político a este tipo de acuerdos institucionales entre el Estado y el sector privado, ante la gran cantidad de estudios que evidencian el fracaso de este tipo de contratos y demuestran que en realidad las APP o PPP constituyen una forma encubierta de privatización.

La nueva agenda de investigación también implica profundizar en la evaluación objetiva de los aportes de las empresas públicas al desarrollo. Esta necesidad se torna cada vez más urgente ante el resurgimiento de interpretaciones simplistas que tienden a justificar la privatización (en el sentido tradicional o en sus nuevas modalidades) con análisis sesgados e informaciones falsas o parciales sobre la realidad actual de las empresas del Estado en la región. En Uruguay –un país con una larga trayectoria de empresas públicas fuertes, exitosas y defendidas por la ciudadanía en una serie de referéndums y movilizaciones que permitieron bloquear la embestida neoliberal en décadas previas– la prensa otorga mucho espacio a voceros neoliberales que argumentan que la gestión en manos del Estado es desastrosa y que se requiere un giro radical en el sector empresarial público. Algunos llegan a afirmar que la crisis de las empresas del Estado es tan severa que la privatización sería la única manera de salvarlas.

Los argumentos descalificadores de las empresas públicas son cuestionables y muy frágiles en términos empíricos. Es preciso recordar que en muchos países de América Latina (y del mundo) ha sido el Estado, no el sector privado, el principal actor en la extensión de la cobertura de los servicios públicos; para mencionar solo dos de muchos otros posibles ejemplos, los casos de las empresas eléctricas UTE en Uruguay o ICE en Costa Rica son paradigmáticos en este campo, al haber extendido las redes a todos los rincones del territorio nacional y suministrando tanto a los hogares como al sector productivo servicios de energía eléctrica de forma eficiente, accesible y sustentable.

Varios capítulos de este libro aportan análisis innovador y evidencia fresca sobre resultados concretos de la gestión de empresas públicas y el rol del Estado en América Latina. Tres capítulos están focalizados en el sector del agua y saneamiento. En primer lugar, Felipe Alpízar Rodríguez indaga en la institucionalidad del agua en Costa Rica, describiendo y analizando diversos arreglos normativos e institucionales y sus impactos sobre la población. El capítulo pone especial énfasis en las últimas tres décadas y en las actividades del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA). Alpízar Rodríguez explica las razones que han llevado a Costa Rica a contar con excelentes índices en materia de agua potable y describe los conflictos emergentes en torno a la disponibilidad del recurso y los atrasos en materia de saneamiento.

El capítulo de Jonathan Chaves Casals analiza el mecanismo de 'pago por servicios ambientales' (PSA) aplicado por la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), una empresa regional de Costa Rica. El autor describe el modelo institucional y económico y los objetivos de la empresa. También analiza la sostenibilidad del recurso hídrico tomando en consideración los roles de tres tipos de actores: los administradores de la empresa, los clientes y los proveedores. El capítulo también se refiere a conflictos por el agua a escala provincial y detalla las condiciones requeridas para mejorar la gobernanza hídrica y fortalecer las redes de cooperación entre diversos actores a nivel local.

El tercer capítulo, centrado en el sector hídrico, está dedicado a la experiencia uruguaya. Magdalena Bertino reconstruye la trayectoria de las grandes empresas públicas uruguayas y la resistencia popular contra diversas embestidas privatizadoras, con énfasis en la empresa Obras Sanitarias del Estado (OSE). Desde una perspectiva de historia económica, Bertino analiza la expansión de la cobertura de los servicios de OSE en términos comparativos con el entorno latinoamericano y los resultados alcanzados en relación con diversas variables económico-productivas: inversiones, tarifas, desempeño financiero y eficiencia técnica.

En Costa Rica, la existencia de una muy fuerte y eficiente empresa pública también ha permitido al país posicionarse como "la única excepción" en "el muy sombrío" panorama del sector eléctrico en la región centroamericana, como lo explica Alberto Cortés Ramos en el capítulo sobre el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). El autor analiza cómo el accionar del ICE junto a "otras entidades públicas, cooperativas y empresas muni-

cipales, ha logrado llevar la cobertura eléctrica a más del 99 por ciento de la población”.

Desde un enfoque metodológico muy diferente, el capítulo de Adrián Pignataro López también aporta elementos innovadores que merece la pena tener en cuenta en investigaciones futuras sobre el desempeño de las empresas del Estado. En concreto, analiza la relación entre las encuestas de opinión que miden la satisfacción ciudadana con los servicios públicos (electricidad, agua, telefonía, infraestructura, etc.) y los niveles de apoyo al gobierno y a otros diversos actores políticos y sociales. Con base en datos estadísticos de Costa Rica, el autor analiza los posibles vínculos entre ambas dimensiones.

También con base en la realidad específica de Costa Rica, pero con observaciones y conclusiones que suponen aportes teóricos relevantes para el análisis de procesos y experiencias de otros países de la región, el libro incluye otros tres capítulos dedicados a procesos en curso en el país centroamericano. En primer lugar, Fernando Herrero Acosta y Guillermo Monge Guevara plantean una pregunta que exige una urgente respuesta: “¿Es posible regular los monopolios estatales de servicios de infraestructura en Costa Rica?”. Los autores argumentan su posición de forma clara y precisa, planteando que no es posible regular empresas públicas –por definición sin fines de lucro– con instrumentos concebidos para regular empresas que tienen como razón de ser la maximización de las ganancias. Los autores analizan el marco jurídico e institucional de la regulación vigente en Costa Rica, poniendo énfasis en la regulación de precios sobre las empresas del Estado que ejerce la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).

El siguiente capítulo sobre Costa Rica está centrado en el sector de las telecomunicaciones. Gerardo Fumero Paniagua analiza la evolución del mercado de las telecomunicaciones desde su apertura a la libre competencia en el año 2007. El autor evalúa los impactos de la liberalización, identificando tanto los resultados positivos –referidos a ingresos, inversión, empleo, cobertura y diversificación de los servicios– como los negativos. Fumero Paniagua describe los graves desafíos que la apertura ha planteado al ICE y a su filial RACSA, en términos de pérdida de mercados e incertidumbres financieras. El autor también analiza el rol del ente regulador y argumenta su hipótesis sobre el trato preferencial que habrían recibido los operadores emergentes en detrimento de la empresa del Estado.

El último capítulo sobre la realidad costarricense, escrito por Roger Humberto Ríos Duarte, está dedicado al análisis de la infraestructura portuaria y sus impactos sobre la competitividad. El autor explica las características básicas de funcionamiento del sector y los conceptos de competencia y competitividad. También considera los aspectos normativos e institucionales y su relación con la competitividad del país en la economía mundial.

Trascendiendo la dimensión de estudios de caso, a partir de una exhaustiva revisión de la historia reciente de las empresas públicas en diversos países y momentos de América Latina, el capítulo de Mabel Thwaites Rey analiza la evolución de estas empresas en relación con los ciclos históricos del capitalismo a escala global. La autora examina el rol del Estado en las últimas tres décadas, para luego interpretar la situación actual e identificar los principales desafíos que hoy enfrentan las empresas estatales.

Como ya ha sido señalado en el apartado anterior, investigadores y organizaciones sociales y sindicales de la región no integradas en nuestra Red también han identificado otros graves desafíos a las empresas públicas que deberán ser considerados en la nueva agenda de investigación. Uno de los más agudos se refiere a las presiones privatizadoras derivadas de la nueva generación de tratados internacionales de comercio e inversión. La investigación en esta área no es fácil, ya que las negociaciones tienden a desarrollarse en secreto, sin permitir consultas públicas, con decisiones a acordadas a puerta cerrada, y bajo la fuerte influencia de empresas transnacionales preocupadas por ampliar sus beneficios corporativos. Los acuerdos comerciales de nuevo tipo promueven las privatizaciones y las APP y limitan el campo de acción de las empresas públicas. Se necesita producir más estudios sobre la significación de estos tratados en países latinoamericanos concretos. Colombia, Costa Rica, Chile, México, Panamá y Perú todavía integran el grupo de 50 países (incluyendo a todos los miembros de la Unión Europea) que siguen negociando el acuerdo sobre el comercio en servicios, TiSA, por lo que se requiere desarrollar más investigación sobre los impactos que estos acuerdos podrían causar en la naturaleza y las actividades de las empresas públicas de la región.

Asimismo, en respuesta a la supuesta carencia de recursos públicos para garantizar las operaciones de las empresas del Estado o extender o mejorar la oferta de servicios, la agenda de investigación deberá explorar la viabilidad de alternativas progresistas y democráticas a las modalidades promovidas por los promotores de la financiarización por la vía de las APP y otras opciones privatizadoras. Es necesario desarrollar formas

creativas de generación y movilización de recursos para que los gobiernos nacionales y locales puedan seguir financiando obras y servicios, procurando reducir los costes de transacción, aprovechar las economías de escala y avanzar hacia niveles superiores de eficiencia en la gestión y transparencia en la administración de fondos públicos.

Además de señalar los desafíos que enfrentan hoy las empresas públicas en América Latina y en el mundo, también es preciso identificar algunas de sus principales limitaciones, evitando idealizaciones ideologizadas y ahistóricas. Como bien lo explican Marois y Güngen en el capítulo sobre la banca pública en Turquía que se incluye en este libro, es prioritario seguir investigando sobre los cambios en la naturaleza del Estado capitalista contemporáneo y la significación de las empresas públicas. En el caso de los bancos estatales, al igual que en otras empresas públicas de muy diverso tipo, existe una capacidad *latente* para potenciar cambios en un sentido progresista, pero a medida que se amplía y profundiza el proceso de financiarización de las empresas públicas, estas también podrían ser utilizadas en contextos institucionales y momentos específicos para facilitar la expansión del proyecto neoliberal.

La nueva agenda de investigación de la Red también deberá abordar temas que no han sido objeto de análisis en el trabajo desarrollado por este espacio desde su creación en el año 2012, o no han recibido la atención que se merecen. Uno de los más urgentes está referido al rol de las empresas públicas –en particular las empresas activas en el área de la generación y distribución de la energía– en relación con el cambio climático. Todos los habitantes del planeta nos enfrentamos a una catástrofe global sin precedentes en la historia de la humanidad. El año 2016 va en camino a ser el más caluroso de la historia, evidenciando un ciclo de alteraciones climáticas con resultados previsiblemente desastrosos. La necesidad de relacionar las discusiones sobre el rol del Estado, la energía y el cambio climático fue uno de los ejes del debate en el marco de la COP 21, la reciente cumbre del clima en París (Goldenberg et al., 2015). También ha sido incorporada a los debates de investigadores y activistas interesados en promover la propuesta de *democracia energética* (Angel, 2016).

Este tema también está referido a la igualmente urgente necesidad de democratizar la provisión de servicios públicos. En una nota de opinión recientemente publicada por la prensa europea, el actual líder del labo-rismo británico, Jeremy Corbyn (2016) relaciona todos estos temas de forma muy inteligente. Corbyn comienza afirmando que “no existe ningún

asunto que genere una conexión más fuerte entre la vida cotidiana de la gente y la problemática ambiental que la energía”, para luego plantear que en su país “hoy en día, siete millones de hogares tienen dificultades para pagar sus cuentas debido a tarifas cada vez más caras, mientras que seis grandes empresas de energía [resultantes de privatizaciones durante el mandato de Margaret Thatcher] han visto aumentar sus beneficios en más de diez veces desde 2007”. Corbyn sostiene que “el mercado de la energía no es sólo caro, ineficiente y contaminante; es, por encima de todo, anti-democrático”. En respuesta a esta realidad, argumenta que para “proveer de energía, calefacción y electricidad limpia y asequible es imprescindible cambiar todo el sistema de suministro de energía”. En términos concretos, la propuesta del líder de la nueva izquierda británica es la creación de “un sistema de empresas públicas democrático y bajo control social”, el cual deberá concretarse a través de “inversión estatal y nueva legislación para promover la creación de más de 200 empresas locales de energía, dando a pueblos, ciudades y localidades las capacidades necesarias para producir y distribuir energía limpia, a escala local, de carácter público y sin fines de lucro”.

Una gran innovación sugerida por Corbyn es la ampliación del significado de lo *público*, al plantear que “el eje central de esta nueva política será la nueva generación de energía a través de empresas comunitarias y cooperativas. Vamos a crear 1.000 cooperativas con el apoyo de una red de bancos de desarrollo regional y cambiando la legislación para darles el derecho a vender energía directamente a las comunidades a las que sirven”.

## FUENTES CONSULTADAS

Angel, J. (2016). *Towards Energy Democracy*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI).

Banco Mundial. (2014). *Tendencias del Gobierno Corporativo de las empresas públicas en América Latina: Tendencias y casos de países*. Washington, DC: Banco Mundial.

Barreto, V. (2016). *¿Qué hay detrás de las negociaciones para la instalación de un Acuerdo sobre el Comercio de Servicios?*. Montevideo: REDES Amigos de la Tierra Uruguay, Transnational Institute (TNI), Public Services International (PSI), Friedrich Ebert Stiftung.

- Basteiro, A. (2016). *Aerolíneas en vuelo hacia la crisis*. Buenos Aires: Página 12 (23 de marzo).
- Bernier, L. (ed.). (2015). *Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance*. Berna y Bruselas: Peter Lang.
- Bottinelli, O. (2013). *La opinión de los uruguayos sobre las empresas públicas que llegan a los hogares: UTE, Antel y OSE*. Montevideo: Factum Digital.
- CEPAL. (2015). *De la Internet del Consumo a la Internet de la Producción*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chavez, D. (2013). *Empresas públicas: transformaciones, desafíos y oportunidades*. Seminario internacional, Montevideo, octubre de 2012. Revista de Gestión Pública II (1): 281-297.
- Cortés Ramos, A. (2009). *Coyuntura y política en Costa Rica*. San José: Ediciones Perro Azul.
- Chavez, D. y Torres, S. (2013) (eds.) *La Reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Ámsterdam y Montevideo: Transnational Institute (TNI) y Antel.
- Goldenberg, S., Vidal, J., Taylor, L., Vaughan, A. y Harvey, F. (2015). *Paris climate deal: nearly 200 nations sign in end of fossil fuel era*. Manchester: The Guardian (12 de diciembre).
- Guajardo, G. (ed.). (2013). *Empresas Públicas en América Latina: Historia, Conceptos, Casos y Perspectivas*. Número Especial de la Revista de Gestión Pública, Volumen II, Número 1.
- Guajardo, G. y Labrador, A. (eds.). (2015). *La empresa pública en México y en América Latina. Entre el mercado y el Estado*. México, DF: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Chavez, D., Rodríguez Garavito, C. y Barrett, P. (eds.). (2008). *La nueva izquierda en América Latina*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Chong, A. y Benavides, J. (2007). *Privatización y regulación en América Latina*, en E. Lora (ed.) *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington, DC: Banco Mundial y Mayol Ediciones S.A.

- CLACSO. (2016). *Brasil: en defensa de la democracia y del estado democrático de derecho*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 28 de marzo.
- El País. (2016). *Macri acelera el ajuste con un tarifazo en abril*. Madrid: El País (31 de marzo).
- European Commission. (2016). *State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context*. Institutional Paper 031, julio. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Hall, D. (2016). *¿Por qué las asociaciones público-privadas (APPs) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública*. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU), Universidad de Greenwich.
- IDB. (2012). *State-Owned Enterprises (SOEs) in Latin America and the Caribbean (LAC): Overview and Fiscal Risks*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- ITU. (2014). *Measuring the Information Society Report 2014*. Ginebra: International Telecommunication Union (2014).
- Lander, E. (2016). *La implosión de la Venezuela rentista*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI).
- La Vanguardia. (2016). *Michel Temer llega al poder dispuesto a "privatizar todo lo posible"*. Barcelona: La Vanguardia, 2 de setiembre.
- López, M. (2016). *Struggling for Public, Reclaiming Citizenship: Everyday Practices of Access to Water in Medellín, Colombia*, en D. McDonald (ed.) *Making Public in a Privatized World: The Struggle for Essential Services*. Londres: Zed Books.
- McDonald, D. (ed.). (2015). *Servicios públicos en el Sur Global: Mirada crítica a nuevas formas de gestión*. Buenos Aires: Clave Intelectual.
- McDonald, D. y Ruiters, G. (eds.). (2012). *Servicios públicos en el Sur Global: Mirada crítica a nuevas formas de gestión*. Barcelona: Icaria.
- Moriconi Bezerra, M. (2012). *Retórica, política y administración pública. Por qué fallan las reformas administrativas*. México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-Xochimilco) y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

- OECD. (2014). *The Development of Fixed Broadband Networks*, OECD Digital Economy Papers, No. 239. París: OECD Publishing.
- OECD (2015). *Board practices and financing for Latin American State-Owned Enterprises*. París: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Otero Prada, D. (2016). *La privatización de ISAGEN*. *Razón Pública*. <<http://www.razonpublica.com>>.
- Prada Alcoreza, R. (2003). *Perfiles del movimiento contemporáneo. El conflicto social y político en Bolivia*, OSAL 13: 35–40.
- Reuters. (2016). *UPDATE 2-Colombia sells Isagen controlling stake to Brookfield*. <<http://www.reuters.com/article/isagen-ma-brookfield-asset-idUSL2N14X11S20160113>>.
- Sierra, W. (2016). *Uruguay: Revolution Rather than Energy Transition?*. <[energytransition.de](http://energytransition.de)>, 15 de agosto.
- The Economist (2016). *If China embarked on mass privatisation: The greatest sale on Earth*. *The Economist*, 420(8998): 10-11.
- Telam. (2015). *Macri dijo que va a privatizar o estatizar viendo cuál es la mejor solución para la gente*. Buenos Aires: Agencia de Noticias Telam (9 de noviembre).
- Thwaites Rey, M. (2016). *El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina y su crisis*. *Dinamo*, suplemento mensual de análisis político de La Diaria (Montevideo), 9 de mayo.
- Trumbo Vila, S. y Peters, M. (2016). *La industria de la privatización en Europa*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI).
- Waksman, G. (1993). *Uruguay: la gran derrota de Lacalle*. *Nueva Sociedad* 124, marzo-abril: 17-21.
- Zacune, J. (2013). *Privatizando Europa: La crisis como tapadera para consolidar el neoliberalismo*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI).

# EL PODER INFRAESTRUCTURAL Y LA GESTIÓN DEL AGUA EN COSTA RICA

## INFRAESTRUCTURAL POWER AND WATER MANAGEMENT IN COSTA RICA

*Felipe Alpízar Rodríguez*

### INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza la gestión del agua desde una perspectiva histórica como una forma de abordar la construcción paulatina y territorial del Estado Costarricense en un ámbito específico. El agua potable en cuanto necesidad humana indispensable, ha sido una cuestión que la sociedad costarricense se vio obligada a resolver desde sus primeros años. Así se tiene, por ejemplo, que la fundación de la ciudad de San José estuvo relacionada con la disponibilidad de agua (González et. al., 1987, p. 41-43). Como se verá con detalle más adelante, cada época de la historia costarricense ha estado relacionada con cambios en la gestión y la institucionalidad del agua. Por lo tanto, el estudio de esa institucionalidad sirve como una especie de marcador histórico de los procesos políticos y sociales de cambio y reforma en el estilo de desarrollo y la forma del Estado. Precisamente en esa asociación histórica radica la importancia de estudiar el agua como elemento central en la consolidación del Estado en Costa Rica.

La construcción, consolidación y cambio del Estado costarricense ha sido un tema estudiado por numerosos académicos. Por ejemplo, Molina (1991) estudia el proceso de generación de una economía capitalista, las luchas entre diversos sectores y cómo esto reconfiguró al incipiente Estado costarricense en el siglo XIX. Cerdas (1985) abordó directamente el tema de la formación del Estado en la época poscolonial como producto de contradicciones entre diversos sectores políticos de la sociedad costarricense. Otros autores han estudiado el cambio del Estado costarricense en la época liberal (Cerdas, 1972; Fumero, 2005), la mitad del siglo XX (Solís, 2006; Rovira, 1988; Rodríguez, 2004; Sojo, 1984) y la época reciente, en particular la crisis de la década de 1980 y los procesos de ajuste estructural (Zúñiga, 1998; Sojo, 1991; Sánchez, 2004; Sojo, 1995; Alfaro, 2004;

Rivera, 2006). Sin embargo, hasta ahora han sido pocos los trabajos que han estudiado la implantación territorial del Estado desde una perspectiva de poder infraestructural. El estudio de Vargas Cullell (2012) destaca como una interesante aplicación del enfoque de las capacidades estatales al ámbito centroamericano.

Como se verá en la siguiente sección, el estudio del Estado es un tema que está volviendo a ocupar el interés de destacados académicos a nivel mundial. En esa línea, este artículo intenta utilizar algunas herramientas teóricas derivadas de la discusión internacional sobre el Estado, con el fin de estudiar la consolidación estatal en el ámbito particular del agua. A continuación, se hace una breve referencia a la discusión teórica para luego pasar a considerar la evolución histórica de la gestión del agua en el país, lo que a su vez permite elaborar algunas conclusiones y reflexiones para el debate.

## **ESTADO Y PODER INFRAESTRUCTURAL**

Los Estados, como formaciones históricas, han existido de alguna u otra forma por cientos de años, sin embargo, su definición conceptual ha sido ampliamente discutida. Por ejemplo, de acuerdo con Jessop el núcleo de la definición conceptual del Estado tiene que ver con "... un determinado conjunto de instituciones y organizaciones cuya función socialmente aceptada es definir y cumplir las decisiones colectivamente vinculantes para una población en el nombre del interés común o la voluntad general..." (2008, p. 9). En un informe del PNUD se habla también del Estado como un conjunto de instituciones que cubre un territorio y que ejerce la supremacía en el control de los medios de coerción (PNUD, 2004, p. 63-64). Vargas Cullell se remite a O'Donnell y Weber para afirmar que el Estado es "... una asociación que reclama exitosamente la única autoridad para ejercer (la amenaza de) la legítima violencia dentro de un territorio" (Vargas Cullell, 2012, p. 705; Weber, 1977; O'Donnell, 2010).

Agnew resume los tres elementos presentes en varias definiciones de Estado: primero el ejercicio de un poder centralizado a partir de las instituciones políticas; segundo, el monopolio sobre el uso de la fuerza o la coerción y, tercero, la delimitación espacial en un territorio donde el ejercicio del poder estatal es válido, es decir, la soberanía del Estado (1994, p. 53). Mann coincide en señalar en la definición del Estado un conjunto diferenciado de instituciones, con autoridad central ejercida sobre un territorio con el monopolio del ejercicio legítimo de la autoridad (1984, p. 112).

Una cuestión relacionada con la propia definición del Estado se refiere a cuánta fuerza o poder poseen los Estados respecto de las sociedades y territorios que gobiernan. En la literatura marxista la autonomía relativa del Estado respecto de la clase dominante ha sido un tema ampliamente discutido (Jessop, 2008; Miliband, 1969; Poulantzas, 2005). Sin embargo, en este artículo se utilizará el marco teórico y conceptual desarrollado por Michael Mann (1984, 1993, 2008), pues resulta de suma utilidad para comprender el funcionamiento de los Estados.

El estudio del poder en general obliga a entenderlo como una relación (Lukes, 2007) y así Mann se pregunta sobre los términos de la relación entre el Estado y los actores sociales en un determinado territorio. Surgen así dos tipos de poder; el despótico, que se refiere a las acciones que el Estado puede desarrollar sin ningún tipo de consulta con la sociedad civil, es decir, aquellos casos donde el Estado tiene absoluta autonomía de actuar independiente de los demás actores.

Luego se tiene al poder infraestructural, que se define como "... la capacidad del Estado de penetrar la sociedad civil e implementar sus decisiones a lo largo del territorio." (Mann, 2008, p. 355). Esa capacidad de coordinar actividades y penetrar la sociedad civil se ejerce a través las infraestructuras institucionales. De acuerdo con Mann, las principales funciones del Estado son el mantenimiento del orden interno, la defensa o agresión militar, el mantenimiento de infraestructuras de comunicación y la redistribución económica (1984, p. 120-121).

Soifer ha precisado el enfoque de poder infraestructural a partir de tres dimensiones para su estudio: 1) el enfoque de las capacidades estatales, que tiene que ver con los recursos disponibles por el Estado central para ejercer su poder (recursos fiscales, tamaño del ejército, presupuesto público, PIB per cápita); 2) el peso del Estado, que indica cómo el ejercicio del poder estatal impacta y condiciona a la sociedad, los actores sociales y los propios ciudadanos, sobre todo en términos de sus identidades (poder simbólico) y los efectos (materiales) del quehacer estatal; 3) variación subnacional, que se refiere al control que ejerce el Estado en el territorio, por ejemplo a través de la distribución espacial de sus instituciones y agencias (2008, p. 235-236).

Otro esfuerzo por estudiar el poder infraestructural ha sido desarrollado por Vargas Cullell, que se concentra en las capacidades estatales, el primer enfoque en Soifer, que entiende como el conjunto de recursos

humanos, legales y operativos que le permiten al Estado implementar las decisiones de la autoridad central en el territorio que reclama como soberano (Vargas, 2012, p. 705). Luego deriva cuatro dimensiones analíticas para el estudio de esas capacidades estatales:

1. La capacidad de extraer recursos de la sociedad para financiar la operación estatal (capacidad extractiva).
2. La capacidad de articular los recursos humanos necesarios para cumplir esas funciones (capacidad burocrática).
3. La capacidad de organizar institucionalmente el aparato estatal (capacidad organizacional).
4. La capacidad de proveer bienes y servicios públicos a la población en el territorio (capacidad de proveer bienes y servicios).

En relación con la tercera dimensión de estudio, según Soifer, se debe recordar que para Mann un asunto esencial del poder del Estado es su centralidad y delimitación territorial a la vez que se debe considerar como una arena donde cristalizan las relaciones sociales en un determinado territorio. En este sentido se afirma que la mayor penetración del Estado en la sociedad y a lo largo del territorio, esto es un aumento del poder infraestructural, territorializa las relaciones sociales. Por el contrario, una pérdida del poder infraestructural tiene como consecuencia la desterritorialización de las relaciones sociales.

Al respecto, Agnew (2005) entiende la territorialidad como el uso político, social y económico del territorio y se encuentra directamente relacionada con la soberanía. Para este autor, el concepto de soberanía está sujeto a debate, ya que se debe considerar, entre otras cosas, la base territorial de la soberanía y las formas en que la autoridad política se distribuye en el territorio, esto es la territorialización del poder. Al respecto, señala Agnew que se debe entender que la autoridad política no se restringe a los Estados y que tampoco es exclusivamente territorial (2005, p. 441).

En el caso de análisis de la consolidación del Estado costarricense a través de la gestión del agua, las nociones de territorialidad, poder infraestructural y capacidades estatales resultan centrales para entender esa configuración histórica específica del caso de estudio. En las siguientes secciones se verá cómo esas capacidades estatales se fueron desarrollando en materia de agua y el impacto que eso ha tenido en la territorialización del Estado costarricense, específicamente en el aumento de su poder infraestructural.

## **INSTITUCIONALIDAD Y GESTIÓN DEL AGUA EN COSTA RICA**

En esta sección se realiza una contextualización histórica de la gestión del agua, en la que los cambios institucionales sirven como evidencia empírica de los procesos de implantación territorial del Estado y del cambio en el poder infraestructural. Para ello se utilizan los períodos clásicos de la historia costarricense como una forma de ordenar la contextualización.

### **Perspectiva histórica**

#### ***El agua y la consolidación del Estado (1821-1870)***

La incipiente construcción del Estado en Costa Rica después de la independencia fue producto de las luchas entre unos sectores ligados a la economía y la sociedad colonial y otros asociados al naciente capitalismo agrario (Molina, 1991). Esta disputa también se expresó en las tensiones entre las instituciones coloniales de base local como el cabildo y los primeros intentos por asegurar la autoridad central (Cerdas, 1985). La creación de una base material capitalista para el Estado requirió de medidas como la privatización de tierras comunes, el impulso al cultivo del café, la promulgación de normativas liberales y la construcción de infraestructuras necesarias para el desarrollo nacional.

En ese proceso de construcción del Estado al calor de las tensiones intestinas, las primeras normativas sobre el agua responsabilizaban a las municipalidades de la limpieza y salubridad de los lugares públicos, así como de la provisión de agua para las personas y el ganado (Colección de los Decretos y Órdenes 1827-1830, 1886). Resulta evidente que para ese momento (1830), las Municipalidades eran la principal autoridad competente y parte esencial del conjunto de instituciones que empezaban a vislumbrarse como el germen del Estado Costarricense.

La llegada de Braulio Carrillo empezó a cambiar esa predominancia de lo local y sentó las bases para una autoridad central al delegar en la policía las funciones antes asignadas a las municipalidades (Sáenz, 1987). El Código de Carrillo (30 de julio de 1841) y el Decreto del 8 de diciembre de 1841 sobre el Reglamento de Policía, establecieron una primera normativa sobre la gestión del agua en el país, la cual amplió y detalló aspectos que el Decreto de junio de 1830 apenas sugería. Estas primeras disposiciones establecían en la Policía la responsabilidad de asegurar la provisión de agua, regulaba la construcción y uso de pilas públicas y procuraba el manejo de las aguas residuales y el saneamiento. Además, se

establecían obligaciones para los vecinos de mantener las pajas y caños de agua. En este Reglamento de Policía también se estableció un primer antecedente del principio de responsabilidad ambiental que indica que la persona responsable de contaminar debe pagar el daño, pues se sancionaba con multa la contaminación de las acequias y se procuraba evitar la contaminación generada por el café (Colección de las Leyes, Decretos y Órdenes de los años 1841 y 1842, 1861).

Otras evidencias de la incipiente creación de institucionalidad relacionada con el recurso hídrico se encuentran en la creación de una Junta Acuaría, presidida por Juan Rafael Mora, para atender todo lo relacionado con el acueducto de San José (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, 2002). Asimismo, existen registros de esfuerzos comunales para asegurar una adecuada gestión del agua en ciertos vecindarios. Así, por ejemplo, entre 1839 y 1843 los vecinos de San Pedro de Heredia crean un fondo de 100 pesos para otorgar préstamos y los beneficios eran invertidos en la "...saca de agua que tenía en el río Ciruelas, cuyo adecuado mantenimiento –limpieza, compustura de las presas, etc.– desvelaba al vecindario." (Molina, 1991, p. 222).

Las siguientes décadas fueron cruciales para la territorialización del Estado costarricense con diferentes obras y acciones para asegurar la soberanía nacional y las bases materiales para el Estado. En materia de agua, también se realizaban grandes esfuerzos por mejorar la calidad de las aguas. Se construyeron obras para mejorar las acequias que transportaban el agua, sobre todo en la ciudad de San José (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, 1996). Las gestiones para construir la primera cañería en San José empezaron en 1858, como un proyecto del entonces Presidente Juan Rafael Mora (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, 1996). Por su parte, el 25 de octubre de 1868, el Presidente José María Castro Madriz inauguró la primera cañería del país, que partía de la zona del actual Hospital Calderón Guardia hasta el Parque Central, de donde seguía con rumbo al Hospital San Juan de Dios (Vargas, 2002, p. 383). Sin embargo, la eliminación de las acequias por donde corrían las aguas corrientes agravó el problema de las aguas residuales que entonces permanecían estancadas en las épocas de verano. Además, el problema de la potabilidad del agua tampoco fue resuelto con la implementación de esta primera cañería y los primeros intentos para construir pozos ocurrieron a partir de 1873.

### ***La institucionalidad liberal del agua (1870-1940)***

La promulgación de la Constitución de 1871 marca el inicio la llamada República Liberal, que supone cambios en la sociedad, la política y la economía costarricense (Salazar, 1998). La construcción de infraestructura, sobre todo caminos y los ferrocarriles al Pacífico y el Atlántico contribuyeron con la penetración estatal en una mayor parte del territorio. La población del país también tuvo un importante incremento en este período pues se pasó de 182.073 personas en 1883 (13.484 en San José) a 471.524 (50.580 en San José) en 1927 (Quesada, 2011, p.51).

Los liberales emprendieron importantes reformas en muchos campos de la sociedad costarricense y entre ellas se cuenta la promulgación de la Ley de Aguas en 1884 (Colección de las Leyes y Disposiciones Legislativas y Administrativas emitidas en el año 1884, 1884). Esta ley establecía la titularidad de las aguas en función de si se trataba de terrenos públicos o privados y se otorgaban amplias potestades de uso a los dueños de los terrenos donde se encontrase agua. La normativa liberal subordinaba los usos públicos del agua respecto de los usos privados, que tenían preponderancia en diversos artículos. Así, por ejemplo, se protegían los acueductos privados y se limitaba el acceso público al agua en los terrenos privados. El principio de responsabilidad ambiental, quien contamina paga, se mantuvo en la Ley de Aguas, así como la preocupación por las aguas estancadas y contaminadas. También conviene destacar el orden de preferencias que se estableció en la Ley de Aguas de 1884, toda vez que se privilegió el abastecimiento de poblaciones, seguido del abastecimiento de ferrocarriles, riego, canales de navegación y actividades agrícolas. Este orden de prioridades da cuenta entre otras cosas de la importancia que se le otorgaba a las actividades relacionadas con los ferrocarriles y las prerrogativas que se le concedieron.

Otro elemento interesante de destacar respecto a la gestión del agua se refiere a normativas liberales para proteger los bosques en función de su relación con la protección del recurso hídrico. En este sentido se encuentra un Decreto de 1884 para proteger los bosques cercanos a los manantiales, así como otro de 1888 que protege las montañas cercanas a la zona del Volcán Barva, en Heredia (Colección de las leyes y disposiciones legislativas y administrativas en el año 1884, 1884; Colección de las Disposiciones Legislativas y administrativas en el año 1888, 1888).

También es posible identificar en este período normativa relacionada con el tema del saneamiento. Así, se encuentra que un Decreto de 1926 bus-

caba proteger los ríos y pajas de agua potable de la contaminación por residuos y establecía la prohibición de desaguar cualquier residuo de contaminación humana o industrial en los ríos, acequias o pajas de agua potable. También obligaba a las fábricas a realizar un adecuado manejo de los residuos de su actividad (Colección de Leyes y Decretos, 1926). La contaminación por los residuos del café se había constituido desde el siglo XIX en un tema conflictivo y las autoridades realizaban esfuerzos por regular la actividad. Por ejemplo, un Decreto de 1936 prohibía por completo la descarga de cáscaras de café o brozas a los ríos sin un tratamiento previo y obligaba a los beneficiadores a darle un adecuado manejo a los residuos (Colección de Leyes y decretos, 1936).

En materia de infraestructuras relacionadas con el recurso hídrico, se debe recordar que la cañería inaugurada en San José en 1868 era muy deficiente y brindaba agua de mala calidad. Las demás ciudades del país fueron poco a poco construyendo sus sistemas de cañerías: Cartago en 1874, Heredia en 1880, Alajuela en 1880, Limón en 1899 (primer sistema de cloacas) y Liberia en 1899 (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, 2002). En la década de 1890, se inició el proyecto para el primer sistema de cloacas de la ciudad de San José (Quesada, 2011, p. 99). Es interesante destacar cómo en la época liberal el Estado Costarricense aumenta sus capacidades estatales paulatinamente, brindando servicios públicos en las principales ciudades del país.

Desde 1887 se creó en San José la policía de higiene, un cuerpo de inspectores dedicado a supervisar e inculcar hábitos de higiene en las personas, sus viviendas y la salud en general. Esta unidad municipal fue el primer servicio público de recolección de la basura, pero además se controlaba la calidad de los alimentos que se vendían en los mercados, las condiciones de las lecherías y mataderos e incluso el estado de los excusados en las viviendas. El problema de las aguas residuales fue motivo de preocupación para médicos e ingenieros de la época que buscaron diversas tecnologías para manejar los desechos. Las primeras obras de alcantarillado sanitario, al menos de las que se tiene registro, se realizaron hasta 1911, cuando se inauguró el primer sistema sanitario de San José (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, 1998). La construcción del sistema de cloacas en San José resolvió el problema y ya para 1917 se prohibía construir letrinas en el perímetro de la ciudad donde existían cloacas. Durante la década de 1920 se continuaron los esfuerzos para ampliar la cobertura de las cloacas y obligar a las viviendas a conectarse al sistema (Quesada, 2011, p. 91-111).

También se empezaron a instalar contadores para evitar el despilfarro en las casas de habitación (Vargas, 2002, p. 383). Entre 1907 y 1909 se realizaron nuevos esfuerzos para la construcción de una nueva cañería en San José y en el gobierno de Ricardo Jiménez (1910-1914) se realizaron importantes obras para dotar de agua a otras comunidades y mejorar la infraestructura existente en las demás ciudades (Quesada, 2011, p. 91-111). En la década de 1920, continuaron los esfuerzos para mejorar la calidad del agua y aumentar la cobertura y se realizaron obras en la Planta de Tres Ríos. Para responder a las crisis y los problemas de la cuestión social, durante la década de 1930 se construyeron varias obras como la cañería de Puntarenas, además de otros sistemas sanitarios y cañerías (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, 1996).

Las leyes de inicios del siglo XX, además de establecer cada vez con mayor precisión las responsabilidades institucionales respecto del agua, dan cuenta de la mayor complejidad del Estado Costarricense. En 1922 se creó la Subsecretaría de Higiene y Salud Pública, entidad dependiente de la Secretaría de Policía y cuyo primer subsecretario fue Solón Núñez (Rojas, 1998). Más adelante, la Ley sobre Protección de Salud Pública, promulgada en 1923, ordenaba que la gestión del agua estuviese bajo la supervisión de la Secretaría de Fomento, la Dirección General de Obras Públicas y la Subsecretaría de Higiene y Salud Pública (Colección de Leyes y Decretos, 1923). Con esta ley se establecen normas sobre los requisitos de construcción, protección de fuentes de agua y tratamiento de aguas residuales.

A pesar de la pérdida de competencias municipales en materia de agua, todavía a inicios del siglo XX conservaban importantes responsabilidades en la provisión de agua y saneamiento mediante los acueductos municipales. También tenían entre sus funcionarios a los Inspectores o Jueces de Agua. Esa figura de origen colonial y amparada en la Ley de Inspección Cantonal de Aguas de 1923 definía que ese inspector era el responsable de resolver todas las diferencias y conflictos surgidos entre particulares y vinculados con el manejo de aguas (Colección de Leyes y Decretos, 1923).

### ***El Estado Benefactor y las instituciones del agua (1940-1982)***

La década de 1940 marca el fin de una época y el inicio del llamado Estado Benefactor. En ese escenario de cambios sociales profundos la normativa e institucionalidad sobre el recurso hídrico también sufrió transformaciones. Las infraestructuras del agua también fueron ampliadas en buena parte del país y se mejoró los niveles de calidad del agua potable.

La Ley de Aguas de 1942, aún vigente hoy, fue el principal cambio en el inicio de este período; sin embargo, no es posible entender dicha ley como una reforma completamente desligada de la normativa anterior de 1884. Muy por el contrario, es posible encontrar muchas semejanzas y continuidades entre ambas, como por ejemplo el dominio privado de las aguas (Colección de Leyes y Decretos, 1942).

Un elemento de suma importancia en la legislación sobre el agua es el orden de preferencia que establece para su aprovechamiento. En la Ley de 1942 se establece la prioridad para el abastecimiento de poblaciones, ferrocarriles y medios de transporte, desarrollo de fuerzas hidráulicas, actividades agrícolas y riego, entre otros. Esto demuestra la importante relación entre la gestión del agua y el desarrollo de las fuerzas hidráulicas, que se analiza en la sección correspondiente. En esta ley también se establecen las sociedades de usuarios, que con el tiempo se convertirían en un espacio relevante de asociativismo, desarrollo comunal y participación ciudadana. A partir de 1965 se crea además la figura de las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales, que tendrán entonces el propósito de "...administrar, operar y mantener el acueducto de acuerdo con las normas y procedimientos, disposiciones administrativas y reglamentos del Servicio." (Colección de Leyes y Decretos, 1965, p. 500). Pero además en ese mismo artículo se mandaba a las Juntas a obtener la participación de la comunidad en la construcción y gestión del acueducto. Esta forma de organización comunal sería de vital importancia para la construcción de los acueductos rurales y aún hoy forman parte del tejido organizativo más denso en muchas comunidades del país.

No obstante, los avances del marco normativo del agua establecido en la década de 1940, este resultaba insuficiente para abordar los problemas de salud asociados a la ausencia de provisión de agua potable en muchas localidades del país. La cuestión social había sido objeto del debate en esa década y la necesidad de mejorar las condiciones sociales y de salubridad de la cada vez más grande población era evidente e insoslayable para los sectores gobernantes. En virtud de ello, la primera medida emprendida fue crear la Ley General de Agua Potable (1953), que establecía como de utilidad pública todas las acciones para abastecer de agua las poblaciones del país. En ese momento se establecía una relación de corresponsabilidad entre el Ministerio de Salud, encargado de supervisar todo lo relacionado con el agua potable, y el Ministerio de Obras Públicas (Departamento de Obras Hidráulicas) que era el responsable de construir los acueductos. En esta Ley se mantenía la administración municipal de los acueductos ya

construidos, pero se ponía a las Municipalidades bajo la supervisión de los dos mencionados Ministerios (Asamblea Legislativa, 2009).

El período del Estado Benefactor tuvo como uno de los pilares del modelo el crecimiento del aparato público, especialmente a través de la creación de las instituciones autónomas. En el caso del sector del agua, se creó en 1961 el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNAA), que luego fue reformado para convertirse Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA).

Por medio de su Ley constitutiva se establecen las atribuciones de la Institución, su estructura organizativa y responsabilidades (Asamblea Legislativa, 1976). Interesa destacar tres elementos para el análisis. En primer lugar, cabe señalar que los creadores de la Ley tenían una visión muy restringida del saneamiento y no se consideraba un manejo integral de las aguas residuales, sino solo su recolección y evacuación. En segundo lugar, es menester indicar que los legisladores entendían la gestión del agua en términos de justicia social. El tercer elemento que llama la atención es el nuevo intento por lograr la centralización del poder en una sola institución. Cabe recordar que hasta ese momento existía en el país una mezcla de potestades municipales y ministeriales (Salud y Obras Públicas) pero a partir de esta Ley se pretendía consolidar todo el sistema de agua potable y saneamiento bajo el control del ICAA; sin embargo, aún hoy existen problemas de coordinación entre las diversas figuras de administración.

El SNAA, luego convertido en ICAA, emprendió la enorme tarea de construir acueductos y alcantarillados para todo el territorio nacional y una población que en 1960 superaba ya el millón de habitantes. El modelo desarrollista tenía la meta de incluir a la mayor parte de la población dentro de los beneficios de la nueva institucionalidad.

Las obras de alcantarillado se concentraron en el Área Metropolitana; primero en San José, donde las primeras las redes de aguas residuales se habían realizado en 1911, y luego, en las décadas de 1950 y 1960, se extendieron a otras zonas del Valle Central. Entre 1972 y 1975, con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se construyó un sistema de alcantarillado. Para ello, se dividió el Área Metropolitana en cuatro cuencas (Río Tiribí, Río María Aguilar, Río Torres y Quebrada de Rivera) y en cada una se instaló un colector secundario que recogía las aguas de esas cuencas y que desembocaban en un colector principal (ICAA, 1998, p. 86-87). También se construyeron sistemas de alcantari-

llado y plantas de tratamiento en ciudades fuera del Valle Central, como San Isidro de Pérez Zeledón, Limón, Puntarenas y Liberia (ICAA, 2002).

En relación con los trabajos de infraestructura para abastecer de agua potable, cabe destacar que en esas décadas se realizaron numerosas obras como la perforación de pozos, la ampliación de plantas y la construcción de cañerías. En 1971, se construyó el acueducto de Puente Mulas, que ayudó a purificar y mejorar todo el sistema hídrico de San José. En 1978 se elaboró el Plan Nacional de Agua Potable, que pretendía un acercamiento con las municipalidades para mejorar los acueductos de las zonas rurales.

Los esfuerzos para llevar agua potable a los distintos barrios y comunidades se habían convertido en una lucha constante para los vecinos y los gobiernos. En 1963, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) trasladó al SNAA la responsabilidad de construir acueductos rurales y para ello se creó en 1965 el Programa de Ayuda Comunal y en 1966 se inició el Programa de Acueductos Rurales. Las comunidades formaban las Juntas Administrativas de Acueductos en Zonas Rurales y contribuían a construir y administrar los acueductos (Goldenberg, 1989, p. 4-5).

En 1976, mediante un decreto, el ICAA formaliza la delegación de los sistemas de acueductos (sin referirse al alcantarillado) a las asociaciones de desarrollo que para ese efecto debían formar un Comité Administrador del Acueducto Rural. Estos comités debían gestionar los acueductos según las normas del ICAA y propiciar la participación de las comunidades, así como su educación ambiental, aunque resulta importante destacar que en esa normativa no se establece ninguna obligación en materia de saneamiento, lo que provocó un vacío normativo y de gestión. Lo más probable es que en las zonas rurales el manejo de los residuos se hiciese por la libre, ya sea por medio de tanques sépticos o disposición en cauces abiertos. También es preciso señalar que en este decreto se obliga a los Comités a proteger las fuentes de agua y las cuencas hidrográficas (Poder Ejecutivo, 1976).

A pesar de que el SNAA atendía en 1967 al 90% de la población urbana y el 48.9% de la rural, el programa solo construía infraestructura sanitaria en comunidades con más de 15.000 habitantes, mientras que, en las poblaciones dispersas, aún en 1970, la gente se abastecía de pajas públicas construidas por el Ministerio de Salud. La situación era bastante problemática pues en 1970 la población dispersa, en comunidades de menos de 500 personas, representaba el 35% de la población nacional.

La mortalidad infantil del país en ese momento era de 58.6/1000 (nacidos vivos) y el 40% de las muertes se debía a la diarrea.

Se realizaron grandes esfuerzos interinstitucionales para abordar esta problemática; por ejemplo, en 1973 se acordó, por medio de un convenio entre el Ministerio de Salud y el SNAA, que el Ministerio de Salud llevara a cabo el Programa de Saneamiento Básico para atender a las comunidades con población menor a 500 personas (35% población total). El Ministerio de Salud construía un tanque y/o un pozo y dotaba a las casas de letrinas extra domiciliarias. El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) se encargó de apoyar a las Municipalidades en la gestión de sus acueductos mientras que el SNAA era el responsable de atender a los pueblos de entre 5000-150000 personas (ICAA, 2002).

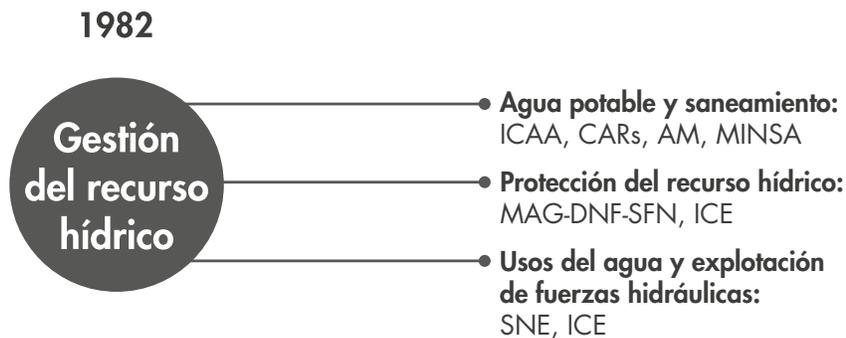
El ICAA pretendió atender esa situación con la creación en 1978 de la Dirección de Acueductos Rurales y entre 1978 y 1980 se creó el Sistema de Información y Planificación de Acueductos Rurales (SIPAR) (ICAA, 1998, p. 102-111). Al final del período, entre 1973 y 1979 se realizaron más obras relacionadas con la segunda etapa del proyecto de mejoramiento del Acueducto Metropolitano, como la ampliación de la capacidad del sistema de acueducto y la construcción de sistemas de alcantarillado en ciudades intermedias como Santa Cruz, San Ramón, Palmares y Nicoya, entre otras. También se amplió la red de colectores en la Gran Área Metropolitana (ICAA, 2002). Sin embargo, buena parte de estos esfuerzos institucionales se toparon con la crisis económica de 1980, situación que además de ser sumamente dramática para el país, derivó en numerosos problemas presupuestarios para el ICAA.

### ***La institucionalidad del agua en la época reciente (1982-2014)***

Las instituciones encargadas o con alguna relación en la gestión del agua a inicios de la década de 1980 eran relativamente pocas. En materia de agua potable y saneamiento se debe recordar que el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) era la institución llamada a asumir la provisión de agua potable y alcantarillado en todo el país. Pese a ello, una buena parte de los acueductos aún estaban bajo gestión de las municipalidades (Acueductos Municipales AM) y los Comités Administradores de Acueductos Rurales (CAAR) y en materia de saneamiento existía un gran vacío. Precisamente, el Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado de 1978 y su Programa de Desarrollo de 1981 buscaban dar una ambiciosa respuesta a las carencias del país (ICAA, 1978; ICAA, 1981). El Ministerio de Salud (MINSAL) tenía competencias en materia de

agua por su relación con la salud de las personas y el cuidado del medio ambiente; de hecho, la Ley General de Salud de 1973 establecía el agua como un bien de utilidad pública y sometía al control del Ministerio los abastos y acueductos del país (Asamblea Legislativa, 1973). En relación con las fuerzas hidráulicas, el Servicio Nacional de Electricidad (SNE) era la entidad rectora en materia de fuerzas hidroeléctricas y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) era el único ente que aprovechaba esas fuerzas (Asamblea Legislativa, 1949). La protección del recurso hídrico era responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que tenía bajo su alero la Dirección Nacional Forestal (DNF) y el Servicio de Parques Nacionales (SPN) cuyas tareas de protección y conservación del medio ambiente lógicamente afectaban la protección del recurso hídrico (Asamblea Legislativa, 1977).

**FIGURA 1. LA INSTITUCIONALIDAD DEL AGUA EN 1982, COSTA RICA**



Fuente: Elaboración propia.

A partir del Código de Minería de 1982, las aguas subterráneas y superficiales pasaron a ser de dominio del Estado, un cambio sustancial respecto a las leyes de Aguas de 1884 y 1942 (Asamblea Legislativa, 1982). En 1983 se creó el Servicio Nacional de Aguas, Riego y Avenamiento (SE-NARA) (Asamblea Legislativa, 1983), entidad que respondía al proceso de ajuste de la economía nacional, que requería una mayor especialización y diversificación de la producción, proceso en el cual el recurso hídrico resultaba central, especialmente en la provincia de Guanacaste.

La crisis de la década de 1980, además de impulsar cambios en la economía costarricense, tuvo un impacto sensible en el ICAA. Así, esta institución se vio obligada a posponer proyectos importantes como la ampliación del alcantarillado sanitario. La principal obra del ICAA en la década de 1980 fue la construcción del acueducto de Orosí, que agregó un importante caudal al acueducto metropolitano (ICAA, 2002). En esta década el ICAA sufre una grave crisis institucional que deriva en fuertes desabastecimientos. Esto lleva a una intervención del ICAA entre 1986 y 1988 (ICAA, 1988), a través de la cual se pretendía una evaluación integral de las políticas y funcionamiento administrativo de la entidad, así como sugerir medidas para evitar el desabastecimiento de agua potable. Durante estos años, el ICAA se vio inmerso en numerosas disputas entre miembros de la Junta Interventora, la Junta Directiva destituida y renuncias de sus directores.<sup>1</sup>

La década de 1990 inició con la promulgación de la Ley 7152 que oficializó la creación del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM), que había funcionado entre 1986 y 1990 sin una ley específica. En este momento el MIRENEM quedó constituido por la Dirección de Energía, la Dirección de Geología y Minas, la Dirección General Forestal, la Dirección de Vida Silvestre y el Servicio de Parques Nacionales y tenía adscrito al Instituto Meteorológico Nacional (IMN) (Asamblea Legislativa, 1990).

En ese mismo año se promulgó la Ley 7200 que autorizó la generación eléctrica paralela, lo que permitió a otras entidades generar electricidad a partir de las fuerzas hidroeléctricas (Asamblea Legislativa, 1990). También se promulgó en 1992 la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, que incluyó una importante regulación del recurso hídrico, específicamente la prohibición de verter aguas contaminadas en cualquier cuerpo de agua del país (Asamblea Legislativa, 1992).

---

<sup>1</sup> Estos problemas quedaron reflejados en las actas y correspondencias de la Junta Directiva de la época. Véase: Poder Ejecutivo (1985). Consejo de Gobierno, Acta Sesión Ordinaria N.154, art.3. 19 de junio de 1985. Costa Rica; Poder Ejecutivo (1985). Consejo de Gobierno, Acta Sesión Ordinaria N.166, art. 2. 2 de octubre de 1985. Costa Rica; Poder Ejecutivo (1986). Consejo de Gobierno, Acta Sesión Ordinaria N.184, art.3. 5 de marzo de 1986. Costa Rica; Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1985). Correspondencia interinstitucional entre miembros de Junta Directiva del ICAA y la Presidencia de la República. Junio 1986. Costa Rica.

El principal cambio en la regulación ambiental del país ocurrió en 1995 con la aprobación de la Ley Orgánica del Ambiente. Se refuerza el dominio público del agua, se establecen criterios ambientales para la gestión del recurso hídrico y se crean diversas instancias regulatorias, como la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) (Asamblea Legislativa, 1995). Todas estas regulaciones vinieron a complementar la institucionalidad del agua, sobre todo desde el punto de vista de la protección.

En el año de 1996 ocurrieron otros cambios institucionales importantes. La Ley Forestal creó la Oficina Nacional Forestal y en materia específica de agua definió las áreas de recarga acuífera como aquellas donde ocurre infiltración en los acuíferos y cauces de los ríos (Asamblea Legislativa, 1996). La creación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) derogó el Servicio Nacional de Electricidad (SNE) y cambió la regulación sobre los servicios públicos, entre ellos la provisión de agua potable y saneamiento y trasladó el Departamento de Aguas del SNE al MINAE (Asamblea Legislativa, 1996 b).

Se debe recordar que las competencias municipales para la gestión del agua están amparadas en el Código Municipal (Asamblea Legislativa, 1998). Los acueductos comunales que desde 1976 funcionaban bajo la figura de Comités Administradores de los Acueductos Rurales (CAAR) bajo el amparo de las respectivas asociaciones de desarrollo de cada comunidad fueron transformadas a partir del 2005 en la figura de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados (ASADAS). Estas Asociaciones se convirtieron en los entes encargados de administrar los acueductos que el ICAA designa por medio de convenio de delegación y se encuentran bajo la supervisión técnica del ICAA tanto en materia de calidad del agua (Laboratorio Nacional de Aguas del ICAA) como en relación al alcantarillado sanitario (Poder Ejecutivo, 2005).

Finalmente, en materia de aprovechamiento de aguas es importante destacar que en el 2009 se emitió la Ley Marco de Concesión para el Aprovechamiento de las Fuerzas Hidráulicas para la Generación Hidroeléctrica, que estableció el marco regulatorio para otorgar concesiones para el aprovechamiento de las aguas de dominio nacional. A partir de esta Ley, las concesiones son otorgadas por el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, entidad que, además, es la llamada a fijar las tarifas y cobrar un canon por ese aprovechamiento de las fuerzas hidráulicas del país (Asamblea Legislativa, 2009).

**TABLA 1. BALANCE DE LA CRONOLOGÍA DE LA CONSTRUCCIÓN  
NORMATIVA DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL AGUA,  
COSTA RICA 1941-2014**

<b>Año</b>	<b>Hechos y datos relevantes</b>
1941	Creación del Servicio Nacional de Electricidad.
1942	Ley de Aguas: creación de Sociedades de Usuarios, Guardabosques; dominio y control de las aguas pertenece al SNE (art. 176); Inspectores (jueces) del Agua.
1953	Ley General de Agua Potable: Ministerio de Salud es el ente encargado del agua potable; el Ministerio de Obras Públicas (Departamento de Obras Hidráulicas) es el encargado de construir la infraestructura de acueductos y alcantarillados.
1961	Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados: asume potestades ejecutivas de ministerios y municipalidades en materia de agua.
1963	El M. Obras Públicas traslada al SNAA la construcción de acueductos en poblaciones mayores de 15.000. En poblaciones menores lo realiza el M. Salud.
1969	Ley Forestal: se crea la Dirección General Forestal y el Departamento de Parques Nacionales en el Ministerio de Agricultura y Ganadería.
1972	Se crea el Instituto Meteorológico Nacional (Ley 5222).
1977	Se crea el Servicio Nacional de Parques Nacionales en el MAG (Ley 6084). Decreto 6387 crea los Comités Administradores de Acueductos Rurales.
1978	Dirección de Acueductos Rurales en el wCAA; Plan Nacional de Agua Potable.
1982	Código de Minería declara las aguas de dominio público. Ley 6797.
1983	Se crea el SENARA Ley 6877. Se une el Departamento de Riego del SNE con funcionarios del MAG.
1990	Se crea el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas MIRENEM integrado por (Ley, 7152 art.4).
1992	Ley de Vida Silvestre 7317 fortalece al Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Se penaliza la contaminación de aguas.
1995	Ley Orgánica del Ambiente 7554. Transforma el MIRENEM en Ministerio del Ambiente y Energía. Se crean los Consejos Regionales Ambientales, el Consejo Nacional Ambiental, la Secretaría Técnica del Ambiente, el Tribunal Ambiental Administrativo y la Contraloría Ambiental. Se refuerza el carácter de dominio público del agua.
1996	Ley Forestal 7575 crea la Oficina Nacional Forestal y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal. Ley 7593 transforma el Servicio Nacional de Electricidad en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos ARESEP. Traslada el Departamento de Aguas del SNE al MINAE.
1997	Por medio del Decreto Ejecutivo 26635 se traslada el Departamento de Aguas del MINAE al IMN.
1998	Ley 7788 crea la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad como órgano desconcentrado del MINAE. También formaliza la creación el Sistema Nacional de Áreas de Conservación.

2000	El Decreto Ejecutivo No 29238 crea la Red Nacional de Cuencas Hidrográficas.
2002	Mediante decreto (No. 30480) se fijan los principios que regula la política nacional hídrica.
2003	Se crea el Canon Ambiental por Vertidos (Decreto Ejecutivo No.31176).
2004	Reforma al Canon Ambiental por Vertidos.
2005	Se crea el Canon por concepto de aprovechamiento de aguas (Decreto Ejecutivo No.32868).
2008	Nuevo reglamento del Canon Ambiental por Vertidos.
2009	Ley Marco de Concesión para el Aprovechamiento de las Fuerzas Hidráulicas para la Generación Hidroeléctrica.
2010	El proyecto de Ley de Gestión Integrada del Recurso Hídrico se presenta a la Asamblea Legislativa por el mecanismo de iniciativa popular.
2014	El proyecto de Ley de Gestión Integrada del Recurso Hídrico permanece en la corriente legislativa, pendiente de aprobación.

Fuente: Elaboración propia.

La **Tabla 1** recopila los principales hitos en la normativa de la institucionalidad del agua en Costa Rica. Para identificarlos se analizaron numerosas leyes y decretos desde una perspectiva histórica institucional. A lo largo de esta sección se han destacado una serie de características del cuerpo normativo y de la institucionalidad del agua. Tal como ha sucedido con el sistema político costarricense, la institucionalidad del agua se ha vuelto aún más compleja en estos últimos treinta años. Las instituciones creadas en este período obedecen a una lógica particularista, pues se crean instancias específicas para problemas puntuales, lo cual redundo en una mayor dispersión de las competencias, atonicidad, y en muchos casos, descoordinación institucional.

El análisis de las competencias legales de las instituciones del agua permite realizar un balance del panorama al final del período de estudio (2014). La **Tabla 2** resume las competencias de cada institución y su ámbito de acción.

**TABLA 2. COMPETENCIAS LEGALES Y ÁMBITOS DE ACCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEL AGUA EN COSTA RICA, 2010**

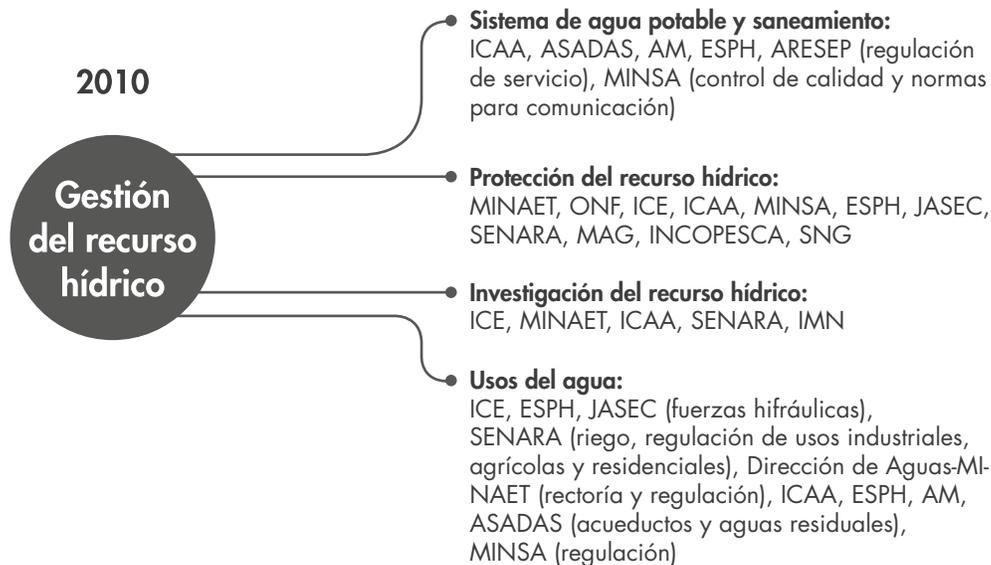
<b>Institución</b>	<b>Competencias legales</b>	<b>Ámbito de acción</b>
Instituto Costarricense de Electricidad	Explotación de los recursos hidráulicos del país para producción de energía. Conservación de los recursos hidráulicos del país. Protección de los cuerpos de agua. (Ley 449, art.2).	Aprovechamiento del agua Protección del recurso hídrico Investigación recurso hídrico
Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	Administración del recurso hídrico. Definición de políticas nacionales en la materia. Protección, vigilancia y dominio de las aguas nacionales. Regulación y registro de los usos del agua. (Dirección de Aguas: Ley 7593 ARESEP; Decreto Ejecutivo No 26635, Artículo 2, 3.) Protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales (Tribunal Ambiental Administrativo: Ley Orgánica del Ambiente art. 111; FONAFIFO: Ley Forestal, arts. 46 y 47; CONAGEBIO: art.14 Ley de Biodiversidad; SINAC: art. 22 ley de Biodiversidad)	Rectoría de la gestión del agua Regulación de los usos del agua y la contaminación Protección del recurso hídrico Investigación recurso hídrico.
Oficina Nacional Forestal Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Protección de los recursos forestales (art.7 de la Ley Forestal). Administración de los servicios de agua potable y saneamiento y construcción y operaciones de esos sistemas. Protección de las cuencas hidrográficas y prevención de la contaminación del agua. Aprovechamiento, gobierno y vigilancia de las aguas nacionales indispensables para su funcionamiento. Delegación de los sistemas de acueductos y alcantarillados a municipalidades y organizaciones comunales. (Ley Constitutiva del ICAA 2726, Artículo 2, 21 y 22, Ley 5915.)	Protección del recurso hídrico Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Aprovechamiento del agua Protección del recurso hídrico Investigación recurso hídrico
Ministerio de Salud	Definición de políticas nacionales de salud. Definición de normas técnicas en materia de salud (calidad del agua potable y niveles permitidos de contaminación). Vigilancia y control del cumplimiento de la normativa de salud (Ley General de Salud 5412, artículo 2).	Regulación de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Regulación del aprovechamiento (calidad y contaminación del agua) Protección del recurso
Empresa de Servicios Públicos de Heredia	Operación de sistemas de agua potable y alcantarillado en el ámbito regional. Promoción de la investigación en materia ambiental. Protección y Conservación de los recursos naturales en la región. Aprovechamiento y conservación de las fuerzas hidráulicas en la región de Heredia (Ley 7789, art. 6.)	Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Aprovechamiento del agua Protección del recurso hídrico
Junta Administradora de los Servicios Eléctricos de Cartago	Servicios de acueductos y alcantarillados (Ley 7799, art. 2).	Aprovechamiento del agua Protección del recurso hídrico

Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	Armonización de los intereses de consumidores, usuarios y prestatarios de servicios públicos. Asegurar el cumplimiento de criterios de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad en la prestación de servicios públicos, entre ellos agua potable y saneamiento. (Ley ARESEP, art.4.)	Regulación de los servicios de Acueductos y Alcantarillados
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	Fomento del desarrollo agropecuario por medio de sistemas de riego, avenamiento y protección contra inundaciones. Aprovechamiento del recurso hídrico en actividades agropecuarias, que sustenten una justa distribución de la tierra. Investigación, protección y explotación de los recursos hídricos del país. (Ley SENARA, arts. 2 y 3).	Regulación del aprovechamiento Protección del recurso hídrico Investigación recurso hídrico
Instituto Meteorológico Nacional	Mantener la vigilancia continua del tiempo y el clima y la hidrometeorología. Ley 5222	Investigación del hidrometeorología
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	Gestionar los recursos de la acuicultura. Ley Incopesca, art.2	Protección del recurso hídrico (vigilancia)
Servicio Nacional Guardacostas	Vigilar las aguas marítimas, territoriales e interiores del Estado Costarricense. Ley 8000, art.2	Protección del recurso hídrico (vigilancia)
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Lograr el equilibrio entre la producción agrícola y la conservación de los recursos suelo y agua. Ley de Suelos, art. 2	Protección del recurso hídrico

Fuente: Base de datos de la oferta de programas de las entidades públicas relacionadas con la gestión del agua (Costa Rica).

Una característica presente en la institucionalidad del agua y compartida por el sistema político de los últimos 30 años, es su dificultad para llegar a acuerdos. A pesar de tratarse de un sector donde prevalecen actores supuestamente respaldados por criterios técnicos, no ha sido posible llegar a un consenso sobre un marco normativo integral. Esta imposibilidad se ha acentuado en la última década, durante la cual se ha pretendido solucionar los problemas de la gestión del agua por medio de decretos ejecutivos. Esto supone ignorar que, si los actores políticos no son capaces de ponerse de acuerdo sobre el marco legal, tampoco van a permitir que se legisle vía decreto, lo que obviamente deriva en que los decretos sean impugnados por la vía constitucional o simplemente sean incumplidos por el vacío legal en que operan. Aunado a ello, la fragilidad jurídica y práctica de los numerosos decretos provoca, a su vez, inseguridad jurídica y una maraña institucional que los usuarios prefieren obviar y los lleva, muchas veces, a optar por permanecer en la ilegalidad.

**FIGURA 2. LA INSTITUCIONALIDAD DEL AGUA EN EL 2014 SEGÚN ÁMBITOS DE ACCIÓN, COSTA RICA**



Fuente: Elaboración propia

La **Figura 2** muestra la mayor complejidad de la institucionalidad del agua al final del período de estudio. Efectivamente esa complejidad se expresa en traslapes de competencias, descoordinación operativa y hasta recelos institucionales. Este problemático panorama se traduce en la llamada crisis de gobernabilidad del sector, que implica que a pesar de una relativa abundancia de agua per cápita en Costa Rica, existen numerosos problemas relacionados con el abastecimiento y el saneamiento. La institucionalidad del agua en el país se ha complejizado y no necesariamente responde a los retos actuales. Mientras tanto el debate en torno a su reforma continúa en la Asamblea Legislativa sin que los actores involucrados logren ponerse de acuerdo.

## **BALANCE**

En la discusión teórica de este artículo se postuló la hipótesis de que el Estado se construye paulatinamente y de forma diferenciada territorialmente. Lo anterior supone la creación de un conjunto de instituciones, la centralidad de la autoridad, un territorio demarcado y la supremacía coercitiva de la autoridad central (Mann, 1984, p. 112). Para el análisis

del Estado, este estudio ha considerado relevante partir del concepto de poder infraestructural para analizar si existe un aumento del mismo. En este caso las relaciones sociales se territorializan y aumenta la penetración del Estado en la sociedad civil. Por el contrario, la pérdida del poder infraestructural provoca que el Estado pierda control de los recursos, descentrando y desterritorializando la sociedad civil.

Las cuatro dimensiones de análisis propuestas por Vargas Cullell (2012, p. 705); a saber, la capacidad extractiva, capacidad burocrática, la capacidad organizacional y la capacidad de proveer bienes y servicios, se deben considerar a la luz de los hallazgos en materia de gestión del agua.

Así, el recorrido histórico permite reconstruir el proceso por medio del cual el Estado costarricense fue creando un conjunto de instituciones, centralizando la autoridad y territorializando el espacio de sus fronteras. Las potestades policiales en la época de Braulio Carrillo sobre el manejo del agua son las primeras evidencias que dejaba un Estado dispuesto a organizar las relaciones sociales sobre el territorio, y la Junta Acuaría, por lo tanto, se puede considerar una de las primeras instituciones públicas dispuestas a brindar un servicio.

Sin embargo, las limitaciones propias de la Costa Rica decimonónica impidieron llevar el poder infraestructural del Estado a todo el territorio por igual y así los esfuerzos en materia de agua se concentraron en el Valle Central y sobre todo en la capital de la República, San José. En Resumen, el siglo XIX ve como el Estado costarricense da sus primeros pasos para consolidar su autoridad central y poder abarcar las cuatro dimensiones del poder infraestructural. El siglo XX arranca con los esfuerzos por el agua potable a diversas ciudades del territorio nacional. La década de 1940 será el inicio de un fortalecimiento del Estado en buena parte de sus ámbitos, pero particularmente en materia de agua. En esa década se promulga la Ley de Aguas, aún vigente hoy, y a partir de ese momento se fortalecen los esfuerzos por mejorar la calidad del agua y llevarla a mayor cantidad de comunidades. En las décadas siguientes, el Ministerio de Salud en conjunto con el Ministerio de Obras Públicas redoblan esfuerzos para lograr ese cometido. La creación del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados en 1961 (primero llamado SNAA) permitió centralizar estos esfuerzos por mejorar la calidad del agua y llevarla a mayor cantidad de personas. Las décadas de 1960 y 1970 son testigos de un aumento significativo del poder infraestructural del Estado en materia de agua.

En términos del poder infraestructural, resulta evidente el aumento de la capacidad burocrática y la capacidad de brindar bienes y servicios centrales para la sociedad costarricense. Entre los años de 1940 y hasta finales de la década de 1970, es posible hablar de un auge de las capacidades estatales para penetrar el territorio, es decir, territorializar el espacio, y construir su institucionalidad de manera soberana.

La crisis de 1980 será un punto de quiebre para el poder infraestructural en materia de gestión del agua. En la llamada década perdida de 1980 las instituciones entraron en una época de crisis, al tiempo que fueron utilizadas por la vía tarifaria para mejorar la capacidad extractiva que estaba en crisis en esos años. El ICAA vivió sus peores años en esa década y se vio obligado a postergar importantes inversiones en materia de agua potable y a prácticamente abandonar por completo tareas relacionadas con el saneamiento.

Desde la década de 1980, el poder infraestructural ha perdido peso específico, no tanto por una pérdida de penetración del territorio como por crisis en la calidad de los servicios prestados. La gestión del saneamiento es ejemplo vivo del abandono estatal en años recientes.

El estudio ha permitido comprobar cómo el Estado costarricense consiguió la penetración del territorio en materias estratégicas, pero el cambio de modelo de gestión de las últimas décadas recuerda que el Estado no es una construcción estática y que sus beneficios no están dados por sí. Al contrario, la pérdida de poder infraestructural, como lo señaló Mann, provoca que el Estado pierda control de recursos clave para el desarrollo, desterritorializando de esta manera la sociedad civil.

La pregunta para el debate es si la sociedad costarricense desea reconstruir ese poder infraestructural de forma tal que permita el control de los recursos públicos estratégicos del país y, sobre todo, la mayor incógnita es cómo lograrlo. La mirada al pasado puede aportar al debate sobre la configuración del Estado deseada por la ciudadanía.

## **FUENTES CONSULTADAS**

Agnew, J. (1994). "The territorial trap: the geographical assumption of international relations theory." *Review of International Political Economy*. 1:1, 53-80.

- Agnew, J. (2005) "Sovereignty Regimes: Territoriality and State Authority in Contemporary World Politics". *Annals of the Association of American Geographers*. 95:2, 437-461.
- Alfaro, R. (2004). *Instituciones estatales en Costa Rica: un balance del período 1990-2003*. Costa Rica: Informe presentado para el Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, p. 5.
- Alpízar Rodríguez, F. y Chacón, D. (2015). "Análisis de los discursos oficiales en las iniciativas de reforma del Estado y sus implicaciones en las capacidades estatales, 1990-2013". En: *Revista Centroamericana de Administración Pública* (68-69): 227-249, diciembre 2014.
- Asamblea Legislativa (1949). *Ley de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad N° 449*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1973). *Ley General de Salud N° 5395*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1976). *Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados N° 2776*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1977). *Ley del Servicio de Parques Nacionales N° 6084*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1982). *Ley Código de Minería N° 6797*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1983). *Ley de Creación del Servicio Nacional de Aguas Riego y Avenamiento N° 6877*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1990). *Ley de Creación Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas N° 7152*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1990). *Ley Generación Eléctrica Autónoma o Paralela N° 7200*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1992). *Ley de Conservación de la Vida Silvestre N° 7317*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1995). *Ley Orgánica Del Ambiente N°7554*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1996 b). *Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N° 7593* (reformada por la Ley 8660 del 2008) Costa Rica.

- Asamblea Legislativa (1996). *Ley Forestal 7575*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1998). *Ley Código Municipal N° 7794*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (2009). *Ley General de Agua Potable N° 1634 de 1953*. Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas.
- Asamblea Legislativa (2009). *Ley Marco De Concesión Para El Aprovechamiento De Las Fuerzas Hidráulicas Para La Generación Hidroeléctrica, No 8723*. Costa Rica.
- Bourdieu, P. (1985). *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Madrid: Editorial Akal.
- Bourdieu, P. (1993). "Génesis y estructura del campo burocrático". *Revista Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 96-97.
- Brenner, N. y Elden, S. (2009). "Henri Lefebvre on State, Space, Territory" *International Political Sociology*. 3:4, 353-377.
- CEPAL (2010). *Centroamérica. Estadísticas del Subsector Eléctrico*. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cerdas, R. (1972). *La Crisis del Estado Liberal*. Costa Rica: EDUCA.
- Cerdas, R. (1985). *Formación del Estado Costarricense*. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Colección de las Disposiciones Legislativas y administrativas en el año (1888). *Decreto No. 65 del 30 de Julio de 1888 "Declara inalienables las montañas en que tienen su origen las aguas que abastecen a Heredia y Alajuela"*. San José: Tipografía Nacional.
- Colección de las Leyes y Disposiciones Legislativas y Administrativas emitidas en el año 1884. (1884). *Decreto N° XI Ley de Aguas*. San José: Imprenta Nacional.
- Colección de las leyes y disposiciones legislativas y administrativas en el año 1884 (1884). *Decreto No. 5 del 4 de Febrero de 1884 "Decreta el Reglamento de Terrenos baldíos y bosques"*. San José: Imprenta Nacional.
- Colección de las Leyes, Decretos y Órdenes de los años 1841 y 1842, (1861). *Decreto No.35 del 8 de Diciembre de 1841, "Reglamento de Policía"*. Tomo VII. San José: Imprenta de la Paz-Calle del Carmen N° 24.

- Colección de Leyes y Decretos (1926). *Decreto No. 3 del 21 de Agosto de 1926*. San José. Imprenta Nacional.
- Colección de Leyes y Decretos (1942). *Ley de Aguas N° 2726*. Costa Rica: Imprenta Nacional.
- Colección de Leyes y Decretos (1965). *Reglamento de las Juntas Administradoras de Acueductos en zonas rurales*. Costa Rica: Imprenta Nacional.
- Colección de Leyes y Decretos (I Semestre, 1923). *Ley de la Inspección Cantonal de Aguas*. San José: Imprenta Nacional.
- Colección de Leyes y Decretos (I Semestre, 1923). *Ley sobre Protección de la Salud Pública*. San José: Imprenta Nacional.
- Colección de Leyes y decretos (I Semestre, 1936). *Reglamento de Beneficios del café. Decreto No. 14. Del 21 de setiembre de 1936*. San José: Imprenta Nacional.
- Colección de los Decretos y Órdenes 1827-1830. (1886). *Decreto N° 161 del 30 de junio de 1830*. II Edición. San José: Imprenta. Art. 4., p.77.
- El Ouali, A. (2010). "The Flexibility of Territoriality from Early States to Globalisation: Making States Survive Through Territorial Autonomy". In: *Geopolitics*. Volume 15, Issue 1, Pp. 82-108.
- Elden, S. (2007). "Governmentality, calculation and territory". *Environment and Plannig D: Society and Space* 25:3, 562-580.
- Elden, S. (2010). "Land, terrain, territory", *Progress in human geography*, 34:6. pp. 799-817.
- Foucault, M. (1981). *Espacios de poder*. Editorial la Piqueta, Madrid. pp.9-26.
- Fumero, P. (2005). *El advenimiento de la modernidad en Costa Rica 1850-1914*. Costa Rica: Editorial Costa Rica.
- Goldenberg, O. (1989). *Historia del Programa e Acueductos Rurales*. San José: ICAA.
- González Viquez, C.; Núñez, F. y Tinoco, L. (1987). *San José y sus comienzos. Documentos Fundamentales*. San José: Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, p. 41.

- Gutiérrez Saxe, M.; Straface, F. (eds). (2008). *Democracia estable ¿alcanza? Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Haglund, L. (2006). "Hard-pressed to Invest: The Political Economy of Public Sector Reform in Costa Rica." *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 1 (5), 5-46.
- Haglund, L. (2011). *Limiting Resources: Market-Led Reform and the Transformation of Public Goods*. University Park: PennStatePress.
- Hoffmann, B. (2007). *Why Reform Fails: The "Politics of Policies" in Costa Rican Telecommunications Liberalization*. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies / Leibniz-Institut für Global eund Regionale Studies.
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1978). *Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. Propuesta Preliminar*. San José, Costa Rica: ICAA.
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1981). *Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. Programa de Desarrollo*. San José, Costa Rica: ICAA.
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1985). *Informe Final de Labores Junta Interventora del ICAA*. San José, Costa Rica: ICAA.
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1993). *Memoria 1992-1993*. San José: ICAA
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1996). *Agua para siempre: una historia costarricense*. San José: ICAA.
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1998). *Proyecto Fortalecimiento institucional*. Oficina de Desarrollo AyA. San José: ICAA.
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (1998) *Tres décadas colaborando con el desarrollo del área rural costarricense*. San José: ICAA.
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2002). *Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento en Costa Rica*. Costa Rica: Organización Panamericana de la Salud.

- Jessop, B. (1999). "Reflections on globalization and it (il)logic". in: Olds, K (et.al.). *Globalization and the Asia Pacific: contested territories*. Routledge, London. Pp.17-36
- Jessop, B. (2008). *State Power*. Cambridge, UK: PolityPress.
- Jiménez, W. (1987). *El Estado no tradicional: las instituciones autónomas*. San José: CICAP.
- Kratochwil, F. (2011). "Of Maps, Law, and Politics: An Inquiry into the Changing Meaning of Territoriality." *DIIS WorkingPaper 2011:03*. DIIS Copenhagen.
- Lukes, S. (2007). *El poder. Un enfoque radical*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Mann, M. (1984). "The autonomous power of the State: its origins, mechanisms and results." *Archives Européennes de Sociologie [Anuario Europeo de Sociología]* Vol.25 1984.
- Mann, M. (1993). *The sources of social power, Vol. II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, M. (2008). "Infrastructural power revisited". *Studies in Comparative International Development* (2008) 43: 355-365.
- Miliband, R. (1969). *The State in the capitalist society*. New York: Basic Books, Inc. Publishers.
- Molina Jiménez, I. (1991). *Costa Rica (1800-1850) El legado colonial y la génesis del capitalismo*. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Painter, J. (2010). "Rethinking territory". *Antipode*. Volumen 42, No.4. 2010, pp.1090-1118.
- Poder Ejecutivo. Decreto Ejecutivo N. 19078-P. Costa Rica
- Poder Ejecutivo (1976). *Colección de Leyes y Decretos. Decreto Ejecutivo NO 6387-G Reglamento de los Comités Administradores de los Acueductos Rurales*. Costa Rica.
- Poder Ejecutivo (1986). *Consejo de Gobierno, Acta Sesión Ordinaria N.12, art.3. 23 de Julio de 1986*. Costa Rica

- Poder Ejecutivo (2005). *Decreto Ejecutivo No.32529 Reglamento de Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunes*. Febrero de 2005. Costa Rica.
- Poulantzas, N. (2007). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México: Siglo XXI Editores.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Nueva York: PNUD.
- Quesada, F. (2011). *La modernización entre cafetales: San José, Costa Rica 1880-1930*. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Raustiala, K. (2005). "The Geography of Justice." *Fordham Law Review*. Volume 73 | Issue 6 Article 2.
- Rivera, R. (2006). "De la Reforma del Estado a la real forma del Estado en Costa Rica." En: Rivera, Roy; Rojas, Manuel; Zeledón, Fernando; Guzmán Juany (2006). *La democracia del nuevo milenio. Transformaciones políticas e institucionales en Costa Rica contemporánea*. Costa Rica: FLACSO-PNUD.
- Rodríguez, E. (editor) (2004). *Costa Rica en el Siglo XX*. Tomos I, II y III.
- Rojas, M. (1990). *Ajuste estructural y desajuste social*. San José, C.R.: CEPAS.
- Rojas, G. (1998). *Café, Ambiente, Sociedad en la Cuenca del Río Virilla, Costa Rica (1840 – 1955)*. Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Historia. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica.
- Rovira, J. (1985). "Del desarrollo de Costa Rica y su crisis en el período de postguerra: 1948-1984." *Anuario de Estudios Centroamericanos*. No. 11 (1): 23-42.
- Rovira, J. (1987). *Costa Rica en los años ochenta*. San José: RIES/ICADIS/Editorial Porvenir.
- Rovira, J. (1990). *Estado y Política Económica en Costa Rica, 1948-1970*. 1a. Edición. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Rovira, J. (1995). *El nuevo estilo nacional de desarrollo*. San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Historia y Geografía, Cátedra Historia de las Instituciones de Costa Rica.

- Saénz, A. (1987). *Braulio Carrillo: Reformador agrícola de Costa Rica*. San José, EUCR.
- Salazar, O. (1998). *El apogeo de la República Liberal en Costa Rica 1870-1914*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Sánchez, R. (2004). *Estado de Bienestar, crisis económica y ajuste estructural en Costa Rica*. Costa Rica: EUNED
- Sassen, S. (2013). "When territory deborders territoriality". *Territory, Politics, Governance*, 1:1, 21-45.
- Sevilla, A. (2014). "Hegemonía, gubernamentalidad, territorio. Apuntes metodológicos para una historia social de la planificación." *Empiria. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*. No.27, enero-abril de 2014, pp.49-72.
- Soifer, H. (2008). "State infrastructural power: approaches to conceptualization and measurement." In: *Studies in Comparative International Development* (2008) 43: 231-251.
- Soifer, H., von Hau, M. (2008). "Unpacking the Strength of the State: the utility of State infrastructural power." *Studies in Comparative International Development* (2008) 43: 219-230.
- Sojo, A. (1984). *Estado empresario y lucha política en Costa Rica*. Costa Rica: EDUCA.
- Sojo, C. (1991). *La utopía del estado mínimo*. Nicaragua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Sojo, C. (1995). *La Gobernabilidad en Centroamérica. La sociedad después del ajuste*. Costa Rica: FLACSO.
- Sojo, C. (2011). *El Estado bajo escrutinio*. Santiago de Chile: CEPAL-ONU.
- Solís, M. (2006). *La institucionalidad ajena. Los años cuarenta y el fin de siglo*. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Taylor, P. (1994). "The State as container: territoriality in the modern world-system." *Progress in Human Geography*. Australia: University of Queensland, Vol.18, Issue 2. 1994.
- Vargas, J. (2012). "Advancing the study of Stateness in Central America: Methodology and some illustrative findings." *Revista de Ciencia Política* Volumen 32/N03/2012/703-721.

- Vargas, A. (2002). *El manejo de los recursos hídricos en Costa Rica durante los siglos XVIII y XIX*. En: Peraldo Huertas, Giovanni. *Ciencia Tecnología en la Costa Rica del siglo XIX*. Cartago. Editorial Tecnológico de Costa Rica.
- Von Hau, M. (2008). "State infrastructural power and nationalism: comparative lessons from Mexico and Argentina" In: *Studies in Comparative International Development* (2008) 43: 334-354.
- Weber, M. (1977). *Economía y sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ziblat, D. (2008). "Why some cities provide more public goods than others: a subnational comparison of the provision of public goods in German cities in 1912." In: *Studies in Comparative International Development* (2008) 43: 273-289.
- Zúñiga, C. (1993). "La reforma del Estado durante la administración Calderón Fournier (1990-94)". *Revista de Ciencias Sociales* No. 70, diciembre 1993. pp. 45-56.
- Zúñiga, C. (1998). "Reforma del Estado durante la administración Arias Sánchez (1984-90)." *Revista de Ciencias Sociales* No. 81, setiembre 1998.

# EL SERVICIO ESTATAL DE AGUA Y SANEAMIENTO EN URUGUAY Y LOS INTENTOS DE PRIVATIZACIÓN

## THE STATE-OWNED WATER AND SEWAGE COMPANY IN URUGUAY AND ATTEMPTS AT PRIVATIZATION

*Magdalena Bertino*

### INTRODUCCIÓN

Este trabajo estudia la trayectoria histórica de Obras Sanitarias del Estado (OSE), empresa pública encargada en régimen de monopolio del servicio de agua potable en todo el país y del saneamiento con exclusión de Montevideo, desde su fundación en 1952 hasta la actualidad.<sup>1</sup> La relevancia de OSE se basa en la esencialidad del servicio que brinda a la población y, además, por estar entre las cuatro mayores empresas públicas (EP) no financieras (EPNF) de Uruguay según sus ingresos, luego de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), la Administración de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) y la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).

El interés por su estudio se relaciona también con la multiplicidad de objetivos que se han asignado a las Empresas Públicas (EP), constituyendo un buen ejemplo de empresa orientada por fines sociales.

Es de destacar también que no existen estudios sobre Obras Sanitarias del Estado, salvo las reseñas y memorias realizadas por la propia empresa. Por ello, el recorrido por su historia a través de su desempeño y objetivos resulta por demás relevante a más de 60 años de su creación.

---

<sup>1</sup> La investigación que dio origen a este trabajo forma parte del proyecto “Las empresas públicas no financieras (EPNF) en Uruguay y sus vínculos con la política económica desde una perspectiva de largo plazo (1912-2010)”, realizada con el apoyo de CSIC en el Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Uruguay.

Se pueden identificar dos grandes etapas en la historia de las EP, en línea con los dos modelos de desarrollo vigentes desde los años treinta del siglo XX. Un modelo que llegaría hasta los primeros años setenta, basado en el desarrollo industrial, progresivamente dirigido por el Estado y orientado a la expansión de sus funciones sociales y económicas. En esta etapa se inscribe la fundación y la expansión de la mayor parte de las EP, las que se rigen de acuerdo a objetivos sociales y de promoción del desarrollo, y un segundo modelo, al que denominamos de orientación neoliberal, caracterizado por la apertura económica, la creciente globalización, la desregulación económica y financiera, el avance del mercado sobre el Estado y la reducción de sus funciones. A nivel de las EP, se tiende a modificar sus objetivos, dándose primacía a la lógica de la empresa privada basada en la rentabilidad y, en los países donde este proceso es más fuerte, culmina en un amplio proceso de privatización.

La fundación de OSE se realiza durante la primera etapa, en los años de auge del Estado Empresario luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando las EP llegan a su mayor expansión. En este trabajo se intentará identificar, en la historia de la empresa, los rasgos característicos de ambas etapas.

El orden de exposición es el siguiente. Luego de esta introducción, la sección 1 se refiere a los antecedentes de este trabajo y la sección 2 a los servicios de agua y saneamiento anteriores a la fundación de OSE. En la parte central del trabajo, la sección 3 estudia la fundación de OSE y la expansión de sus servicios en el marco comparativo de su evolución en los países latinoamericanos, y la sección 4 se refiere al desempeño de la empresa a través de sus principales variables económico-productivas a lo largo de toda su historia. En la siguiente sección se estudia el desempeño financiero de OSE, sus déficits y su dependencia de los subsidios del Gobierno Central (GC) y su difícil tránsito hacia la adecuación de las tarifas a los costos. Luego la sección 6 se enfoca en el proceso de reformas de OSE y los intentos de privatización, para finalmente, esbozar algunas conclusiones.

## **ANTECEDENTES Y FUENTES UTILIZADAS**

La literatura sobre OSE se limita a algunos trabajos realizados por la propia empresa. A nivel de estudios sobre el conjunto de las EP, se destacan Boneo (1973), Solari y Franco (1983), Nahum (1993) y Carracelas et al. (2006), que contribuyen a la comprensión del devenir histórico de

las EEPP en Uruguay. Los antecedentes inmediatos lo constituyen trabajos previos realizados por el equipo de investigación del Instituto de Economía sobre las principales EPNF (Bertino et al. 2011, Bertino et al. 2012a, 2012b, 2012c y 2012d).

A nivel latinoamericano existen algunos trabajos históricos sobre los servicios de agua y saneamiento en determinados países o ciudades. También se encuentran varios trabajos de CEPAL, algunos analizando la evolución de dichos servicios en América Latina, y otros, más numerosos, sobre su evolución en algunos países (CEPAL, 1990; Corrales, 1996; Ordoqui Urcelay, 2007; Alfaro Fernandois, 2009; Oblitas de Ruiz, 2010, entre otros). Sobre el proceso de privatizaciones y reestatizaciones también existe literatura diversa, alguna vinculada al Banco Mundial (BM) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la que se puede mencionar a Foster (2005) y Ducci (2007).

Las fuentes de información utilizadas fueron las Memorias y Balances de OSE y otras publicaciones de la empresa, así como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Registro General de Leyes y Decretos (RNLD). Para épocas recientes se consultaron diversas resoluciones del Directorio de OSE, del MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medios Ambiente) y de la URSEA (Unidad Reguladora de Servicios de Agua y Energía).

## **LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO**

### **ANTES DE LA FUNDACIÓN DE OSE**

El suministro de agua potable y saneamiento se inscribe en el proceso de modernización de los servicios urbanos, que fueron dotados de agua potable, saneamiento, electricidad, ferrocarriles y tranvías, a lo largo del siglo XIX en Estados Unidos y Europa, y durante la segunda mitad del siglo en América Latina.

Es precisamente al promediar el siglo XIX que se encuentran en Uruguay las primeras manifestaciones del accionar público en el campo del saneamiento y la dotación de agua a la población. El saneamiento de Montevideo se inició en 1857 con la construcción de los primeros caños maestros: "Montevideo fue la primera ciudad de Sudamérica en contar con servicio de saneamiento" (OSE, 1996, p. 15). Una empresa privada tuvo en sus manos el servicio hasta que fue municipalizado en 1915.

En 1867 el gobierno llamó a propuestas para dotar a Montevideo de un servicio permanente de agua corriente, el que fue inaugurado en 1971. El Estado otorgó una subvención a la concesionaria ganadora, la que años después cedió sus derechos a la compañía británica *The Montevideo Waterworks Ltda*, que brindó el servicio hasta que fue estatizado en 1952.

La gestión de la empresa británica se caracterizó por contratos cortos, que prorrogaban el contrato inicial vencido en 1891 y por intentos de compra por el Estado en 1905 y 1921 que fracasaron. También se caracterizó por las desavenencias con los gobiernos y por la desaprobación de la población por el mal servicio y el elevado precio del agua. En 1890, por imposición del Estado debido a la necesidad de purificar el agua para consumo, se construyeron los primeros filtros. Entre 1929 y 1933 la compañía mejoró las instalaciones: se estableció un laboratorio y se construyó una represa, la tercera línea de bombeo y grandes líneas de distribución en la ciudad. Las inversiones se reflejaron en la intensificación del ritmo de ampliación de la red de conexiones, que crecieron un 40% en la década del treinta en Montevideo. Cuando se funda OSE en 1952 las conexiones en Montevideo habían llegado a 133.202.

En el Interior, la sanidad y la provisión de agua corriente se iniciaron a partir de la creación de la Dirección de Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas en 1907. En 1915 se comenzó a dar cumplimiento al plan de llevar el servicio de agua potable a las capitales departamentales. A fin de financiar estos servicios, se concertó el primer empréstito del país en Estados Unidos, destinado al suministro de agua y saneamiento de tres ciudades capitales. Hacia 1930 la Dirección de Saneamiento había realizado el saneamiento en otras cinco capitales departamentales, y para 1952 había llegado a las restantes y también a otras ciudades y balnearios de importancia. El total de conexiones llegaba 64.544.

## **FUNDACIÓN DE OSE Y EXPANSIÓN DE SUS SERVICIOS**

### **EN EL ENTORNO LATINOAMERICANO**

La estatización de la compañía británica de aguas corrientes de Montevideo era una antigua aspiración del Estado, que acompañaba la opinión pública. Pudo hacerse realidad debido a la necesidad de utilizar el saldo favorable del comercio con Gran Bretaña durante la Segunda Guerra mundial, 17 millones de libras inconvertibles, que sirvieron en su gran parte para la cesión al Estado de las empresas británicas de servicios públicos: las empresas ferroviarias, la de tranvías de Montevideo y la de Aguas Corrientes.

Producida la compra en 1950, se creó la OSE el 19 de diciembre de 1952 (Ley N° 11.907) como servicio descentralizado del Ministerio de Obras Públicas. Se formó de la fusión de la ex compañía privada británica de Aguas Corrientes y la ex Dirección de Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas creada en 1907, homologando y fusionando los dos planteles de personal. Fue un difícil comienzo, en tanto la antigua compañía *Montevideo Waterworks* no había realizado en el último período las inversiones imprescindibles para asegurar el normal desarrollo del servicio de agua.

Los cometidos principales de OSE han sido la prestación en todo el territorio nacional de los servicios de agua potable y alcantarillado, este último, como fue mencionado, con la excepción de Montevideo, donde está a cargo del municipio capitalino. Su Carta Orgánica establece que *“La prestación del servicio y los cometidos del organismo deberán hacerse con una orientación fundamentalmente higiénica, anteponiéndose las razones de orden social a las de orden económico”* (Art. 3). De acuerdo con estos objetivos, hasta la década del noventa los gastos e inversiones de OSE superaron sus ingresos.

Antes de referirnos a la expansión de los servicios de OSE es conveniente conocer la situación en el entorno latinoamericano. Para ello, a continuación, se traza un panorama de la evolución de los servicios de agua y saneamiento en los países de América Latina y el Caribe (ALC) y en particular en el Cono Sur, con la finalidad de contextualizar la expansión de los servicios en Uruguay.

Los **Cuadros 1 y 2** muestran estadísticas internacionales sobre cobertura de agua potable por fuentes públicas de fácil acceso y acceso a saneamiento mejorado y alcantarillado. La variación de la cobertura en algunos países nos alerta sobre la posibilidad de que recojan información no comparable, por lo que deben interpretarse con cautela. También en cuanto a la gran amplitud de conceptos tales como *fuentes de fácil acceso de agua y saneamiento mejorado*.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> PNUD define acceso razonable al agua como “una disponibilidad de al menos 20 litros por persona diarios de una fuente situada en un radio de un kilómetro desde la vivienda del usuario” y “saneamiento ‘mejorado’ se puede considerar como una ‘escala de niveles’ de saneamiento que abarca desde las letrinas de pozo básicas, letrinas de pozo mejoradas, instalaciones de inodoros equipados con cisternas que utilizan agua y tanques sépticos hasta las convencionales cloacas” (PNUD, 2006, p. 113 y 450).

En 1960, del total de la población urbana de América Latina y del Caribe, 59% tenían acceso al suministro de agua potable (**Cuadro 1**) y 28% al servicio de saneamiento (**Cuadro 2**). La situación era drásticamente peor para la población rural, pues solo 8% tenía acceso al agua potable y 1% a saneamiento. Las enfermedades vinculadas a la higiene estaban entre las principales causas de mortalidad.

En 1961, los gobiernos de la región, con arreglo a lo dispuesto en la Carta de Punta del Este, se comprometieron a proporcionar servicios de agua potable y alcantarillado al 70% de la población urbana y al 50% de la población rural para 1970 (CEPAL, 1990, p. 10).

**CUADRO 1: PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON ACCESO A AGUA POTABLE (CONEXIONES DOMICILIARIAS Y PÚBLICAS) EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y PAÍSES DEL CONO SUR SELECCIONADOS**

	ALC		Argentina		Brasil		Chile		Uruguay	
	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales
<b>1960</b>	59%	8%	90%	1%	85%	—	90%	16%	90%	2%
<b>1970</b>	78%	24%	69%	15%	78%	4%	67%	9%	100%	17%
<b>1980</b>	82%	41%	60%	16%	82%	50%	100%	17%	96%	2%
<b>1990</b>	95%	64%	97%	72%	96%	68%	99%	48%	98%	79%
<b>2000</b>	96%	73%	98%	78%	98%	77%	99%	66%	99%	88%
<b>2008</b>	98%	81%	98%	80%	100%	85%	99%	75%	100%	100%

Fuente: Hasta 1980 inclusive los datos son tomados de CEPAL (1990) cuya fuente es para 1960 y 1970 la OMS y la OPS y para 1980 la OPS y el Centro Latinoamericano de Demografía. Desde 1990 en adelante corresponden a CEPALSTAT cuya fuente es OMS/UNICEF.

**CUADRO 2: PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON ACCESO A SANEAMIENTO (CONEXIONES DOMICILIARIAS Y SANEAMIENTO MEJORADO) EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y PAÍSES DEL CONO SUR SELECCIONADOS**

	ALC		Argentina		Brasil		Chile		Uruguay	
	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales
<b>1960</b>	28%	1%	42%	0%	55%	—	60%	0%	51%	0%
<b>1970</b>	38%	2%	79%	33%	29%	24%	33%	10%	55%	13%
<b>1980</b>	58%	11%	79%	34%	32%	1%	100%	10%	59%	6%
<b>1990</b>	80%	38%	93%	73%	80%	33%	91%	48%	95%	83%
<b>2000</b>	83%	49%	92%	77%	82%	38%	96%	71%	97%	90%
<b>2010</b>	84%	60%	91%	77%	85%	44%	98%	83%	100%	99%

Fuente: Hasta 1980 inclusive los datos son tomados de CEPAL (1990) cuya fuente es para 1960 y 1970 la OMS y la OPS y para 1980 la OPS y el Centro Latinoamericano de Demografía. Desde 1990 corresponden a CEPALSTAT cuya fuente es OMS/UNICEF.

Impulsados por este compromiso, al que estaba vinculada la obtención de préstamos de los organismos internacionales, y con base en el importante crecimiento económico experimentado por la región durante la década sesenta (del que no participó Uruguay, que vivió más de una década de estancamiento), los países invirtieron una cantidad estimada en más de 6000 millones de dólares en agua y saneamiento. Alrededor de 85% de la inversión se destinó a la expansión de los suministros urbanos, superándose la meta en cuanto a la cobertura de suministro de agua potable para la población urbana, que alcanzó a 78% en 1970, aunque los servicios de saneamiento solo cubrieron 38%. El déficit fue mayor para la población rural, solo 24% tuvo acceso al agua potable y 2% al saneamiento.

En la reunión especial de los Ministros de la Salud de las Américas de 1972, se aprobó el Plan Decenal de Salud para las Américas que establecía nuevas metas (CEPAL, 1990, p. 10). Si bien en esta década el crecimiento en obras de saneamiento y el de los servicios en las zonas rurales fue más intenso que el de los servicios urbanos y de agua potable en general, la única meta que se cumplió para 1980 fue la de agua en las zonas urbanas, aunque la cobertura de todos los servicios logró importantes avances.

En 1977 se reunió la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Agua, que fijó la meta del organismo "(...) proporcionar a toda la población agua de buena calidad en cantidad adecuada y servicios básicos de saneamiento para 1990, dando prioridad a los pobres y a los menos favorecidos" (CEPAL, 1990, p. 12). Si bien la meta fijada era prácticamente inalcanzable en el continente, los avances fueron importantes. Desde los noventa y hasta la actualidad, se ha producido un mejoramiento en la cobertura tanto de agua como de saneamiento, especialmente la de la población rural que tuvo significativos avances.

Durante la primera etapa señalada, hasta inicio de los setenta, Uruguay estaba muy por encima del promedio de América Latina en cobertura de población urbana con servicios de agua (conexión domiciliaria y fuentes públicas de fácil acceso) y de saneamiento mejorado (90% y 51% frente a 59% y 28%). Pero el panorama empeoraba notoriamente si se consideraba solo el Interior (urbano y rural).

Para 1970 Uruguay alcanzaba una cobertura de agua (por conexiones domiciliarias y fuentes públicas) del 100% para la población urbana, pero mientras que en Montevideo la mayor parte de esta cobertura se hacía mediante conexión domiciliaria, en el interior urbano del país existía un amplio sector de población sin ese servicio, a pesar de que el avance en las instalaciones fue mucho más acentuado que en Montevideo, ya desde las décadas previas a la fundación de OSE. La cobertura en el interior pasó de 50 a 120 conexiones cada 1.000 habitantes entre 1952 y 1975. Mientras que en 1952 las conexiones de agua en el Interior eran aproximadamente la mitad de las de la ciudad capital, desde 1979 el Interior superaba en conexiones a Montevideo.

En materia de saneamiento en el Interior urbano, el sector más retrasado, existieron también importantes avances: las conexiones de alcantarillado crecieron 100% en el mismo período, pasando de veinticuatro a cincuenta conexiones cada 1.000 habitantes.

Durante la segunda etapa demarcada, desde inicio de los setenta, se completó la cobertura de agua potable sobre la totalidad de la población, debido a la expansión de los servicios de fuentes de fácil acceso de agua potable a la población rural. Además, el número de conexiones domiciliarias de agua potable por cada 1.000 habitantes aumentó de ciento cuarenta en 1975 a doscientos ochenta en 2010. La cobertura continuó creciendo más en el Interior que en la Capital hasta 1997. En ese año,

presumiblemente en relación con la puesta en funcionamiento de la quinta línea de bombeo del Sistema Montevideo, se observa un salto de nivel en la cantidad de conexiones de la capital. En los siguientes años, como consecuencia de la crisis de 2002, el número de conexiones desciende en general. Luego, una vez que el país entra en una etapa de intenso crecimiento y como resultado de las fuertes inversiones de OSE, se registrará un incremento importante de las conexiones.

El saneamiento mejorado llegó también al conjunto de la población, pero solo una minoría de la población urbana del Interior tuvo acceso a alcantarillado, siendo este, como en el periodo anterior, el aspecto más débil del servicio. Lo que se encuentra en línea con las carencias existentes en el conjunto de América Latina. Para 2009 solo al 91% de la población urbana de Montevideo y al 40% de la población urbana del Interior tenían servicio de alcantarillado.

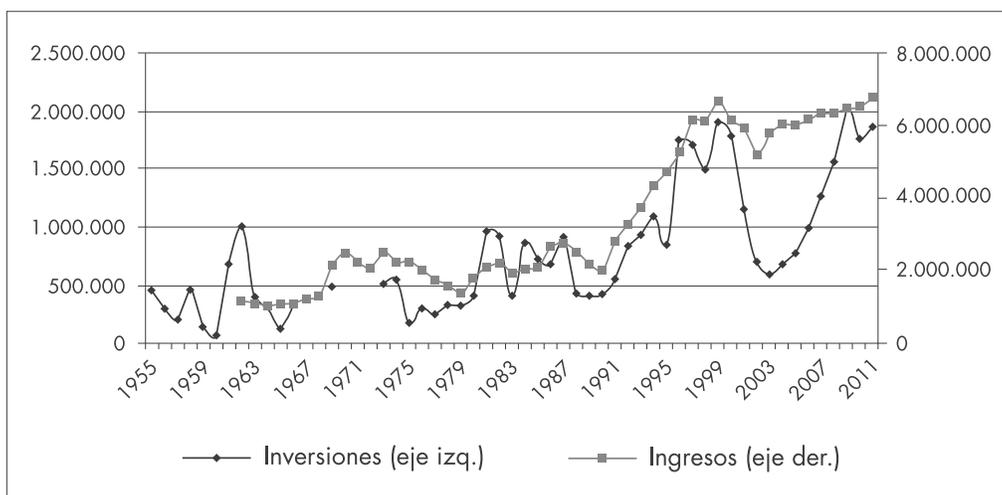
## **EL DESEMPEÑO PRODUCTIVO**

### **Las inversiones**

Los ingresos de explotación de OSE tuvieron una tendencia creciente, salvo años excepcionales de grandes crisis económicas del país, alcanzando un crecimiento anual promedio de 2,7% a lo largo de toda la historia de la empresa (Ver **Gráfico 1**).

Las inversiones tuvieron un carácter pro-cíclico respecto a los ingresos. Entre las décadas de 1950 a 1990 en que las tarifas se mantuvieron muy por debajo de los costos de producción, las inversiones no experimentaron un alza importante, fluctuando según la abundancia internacional de capitales, ya que las fuerzas de los procesos inflacionarios limitaron fuertemente la posibilidad de recurrir al crédito interno. Tal como señala la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (1965a, p. 7), el bajo nivel de inversiones tanto de OSE como del saneamiento de Montevideo a cargo del municipio capitalino durante el período 1955-1963, habría sido resultado básicamente de la crisis de los sistemas tradicionales de financiamiento de inversiones.

**GRÁFICO 1: INVERSIONES E INGRESOS DE EXPLOTACIÓN  
1955-2011 (MILES DE PESOS REALES DE 2010)**



Fuente: Elaboración propia en base a SEPLACODI/OPP, Memorias y balance de OSE e Instituto Nacional de Estadística (INE). Nota: Inversiones e ingresos se deflactaron por IPC.

Durante los noventa, nuevamente en un marco de abundancia de capitales a nivel internacional y con finanzas saneadas por la política de *realismo tarifario* se expandió la inversión en OSE, al igual que en las otras grandes EPNF (Bertino et al. 2012d, p. 19). En esta década los ingresos de OSE más que se duplicaron en términos reales y se cuadruplicaron en dólares.

En cuanto al tipo de obras, además de importantes inversiones para la ampliación del suministro de agua en la Cuenca de Montevideo y para el desarrollo de la Cuenca de Laguna del Sauce (que abastecía importantes balnearios), se amplió la cobertura del alcantarillado en el interior, la parte más retrasada de las obras sanitarias del país. Finalmente, en los últimos años se desarrollan obras para el tratamiento de las aguas servidas.

La gran obra en los noventa fue la construcción de la Quinta Línea de Bombeo del Sistema Montevideo, inaugurada en 1997, que abastece de agua potable, además de la capital, a varias ciudades y balnearios de Canelones. Otra realización ampliamente publicitada fue la construcción e instalación de las plantas potabilizadoras transportables (UPA) en el marco del *Programa de aumento de agua potable para las localidades del Interior*. También se aprobó un préstamo del Banco Mundial que se comenzaría a ejecutar en el 2000, de 165 millones de dólares a implementarse en ocho años. Sus principales componentes eran, además de

continuar con las redes de saneamiento, el programa de Reducción del Agua No Contabilizada (RANC) y la construcción de potabilizadoras en varias ciudades. La crisis iniciada en 1999 y que empeoró hasta 2002, tuvo un profundo efecto de retracción en OSE, por lo que el proyecto no se continuó hasta 2006.

Desde 2004, se inicia un período de gran crecimiento de las inversiones que se acelera a partir de 2006, acompañado de la mejora de sus utilidades, que alcanzan un nivel récord en 2009. La expansión de las inversiones fue acompañada de una política focalizada de subsidios a sectores "más vulnerables".

Una de las principales obras es la construcción de la Sexta Línea de Bombeo de agua potable. Iniciada en 2008, su tronco principal se inauguró en 2010 y actualmente se están finalizando las áreas troncales laterales. Además, se llevaron adelante importantes obras de saneamiento en el Interior, siendo en este ámbito donde se observan los principales logros del período en materia de tasas de crecimiento de conexiones y redes. No obstante, aún la cobertura actual es de solo 40% de la población nucleada del Interior y de 60% en sus capitales.

### **Las tarifas**

Durante el primer período demarcado (1952-1973), las tarifas cubrieron solo una parte de los gastos de la empresa, debido al proceso inflacionario y, además, a la incidencia de uno de los objetivos fundacionales, el de abaratar los servicios a la población.

Al respecto, la Comisión de Inversión y Desarrollo Económico (CIDE) creada en 1961, planteaba que luego del difícil comienzo de OSE antes mencionado,

[...] sus dificultades financieras crecieron con el tiempo ya que sus tarifas permanecieron congeladas hasta 1956 y sus posteriores ajustes, siempre atrasados respecto a la evolución de los costos del servicio, solo financiaron parte de los gastos de operación y mantenimiento.

Por otra parte, planteaba que

[...] la política de baja de tarifas ha sido adoptada y defendida en función de la finalidad social del organismo público,

pero, al no haberse creado mecanismos compensadores eficientes, ha tenido como resultado real cierto deterioro y estancamiento de este servicio esencial (CIDE, 1965a, p. 21).

Dicha penuria financiera habría repercutido desfavorablemente en la organización dificultando las reparaciones necesarias.

Las tarifas residenciales por consumo de agua cayeron en términos reales desde antes de la fundación de OSE y hasta fines de los años cincuenta. En un primer momento, el deterioro real se explica porque las tarifas se mantuvieron fijas en términos nominales hasta 1956, luego porque los ajustes tarifarios corrían más lentos que la inflación. Además de una tarifa industrial y comercial y otra residencial, dentro de esta última se instrumentó a partir de 1956 un rango de consumo correspondiente a una tarifa social, subsidiando a los consumidores de menos recursos (hasta 5m<sup>3</sup> de consumo). En 1965 la Memoria de la empresa ilustraba el importante descenso histórico del precio del consumo de agua en relación al jornal de un peón. En 1944 el jornal equivalía a 13 m<sup>3</sup> de agua y en 1965 a 190 m<sup>3</sup> en la tarifa más baja de hasta 5 m<sup>3</sup> y a 45 m<sup>3</sup> en la tarifa de consumos mayores a 5 m<sup>3</sup>.

Durante el segundo período, hasta los años 90, pese al predominio del discurso de realismo tarifario, el fuerte proceso inflacionario dificultó la permanencia de los incrementos reales de las tarifas. A comienzos de los noventa se intensificó la política de realismo tarifario, aumentaron las tarifas y la inversión y se eliminaron, hasta la actualidad, los subsidios del GC.

Los incrementos tarifarios reales desaparecen durante 1999-2001 –cuando ya sin subsidios y con tarifas estancadas, OSE atravesó la peor crisis de su historia–, y luego se retoman hasta 2005. Desde entonces, parece haber vuelto a primar el objetivo de contener la inflación. En efecto, el relativo estancamiento real del nivel tarifario desde 2005 y sobre todo la moderada caída de los últimos años, indicarían el predominio de los objetivos anti-inflacionarios en la política de los gobiernos del Frente Amplio.

### **La eficiencia técnica: las pérdidas de agua**

La importancia creciente del agua elevada pero no facturada por OSE se ha convertido en un gran problema pendiente de resolución. La empresa ha señalado que ello “no se debe exclusivamente a pérdidas físicas, producto de la obsolescencia de las redes o de falta de mantenimiento y de inversión en equipos, sino también al ineficiente sistema comercial y

a los métodos administrativos de gestión y control” (OSE, 2012, p. 8). El porcentaje de pérdida en relación con el agua elevada pasó de 35% en 1953 a 54% en 2010 (en América Latina el promedio se ubica en torno a 40%). Pero la situación es mucho más grave en Montevideo, donde la pérdida de agua era de 21% en los primeros años de OSE y fue creciendo en forma fluctuante hasta que desde mediados de los ochenta aumentó en forma continua, llegando a 63% en 2010. En el Interior se da el proceso inverso, se parte de una pérdida del 60%, mejora en forma regular y llega al 2010 a 36%. La explicación estaría en la mayor antigüedad y en la extensión de las redes de Montevideo.

No obstante, la situación no se debe solo a las pérdidas físicas sino también al importante nivel de agua consumida pero no facturada que habría sido estimada en alrededor del 50% de las pérdidas. Amarante y Ferrando (2011, p. 19) en base a la información de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH) de 2005-2006, cuantificaron la cantidad de hogares con servicio de agua sin facturar en todo el país, de los cuales solo el 31% pertenecían a asentamientos.

## **EL DESEMPEÑO FINANCIERO**

Durante el primer período, los resultados de la empresa fueron deficitarios y los subsidios directos del GC muy significativos, llegando a representar casi el 40% de los ingresos totales del organismo y siendo en promedio cerca de la tercera parte (**Cuadro 3**). No obstante, si bien no despreciables, no alcanzaron nunca cifras alarmantes, al punto de que, en el peor año, 1965, representaron casi 2% de los ingresos tributarios del GC. Es importante destacar que, en general, aun incluyendo las transferencias continuaban los déficits, para los cuales se emitía deuda, lo que ocurría también con otras empresas públicas.

Durante el segundo período, a pesar del predominio creciente de la política y de la ideología liberal en relación a las EP, los subsidios se mantuvieron hasta 1990 (**Cuadro 4**). En los primeros años setenta, OSE casi no recibió transferencias del GC, lo que se relaciona con la crítica situación de las finanzas centrales. Pero esta situación es muy breve, con la recuperación de las finanzas públicas y la caída sistemática de las tarifas reales, los subsidios vuelven a ser significativos (si bien en menor medida que en la etapa previa), pero con la importante particularidad que con ellos la empresa presenta entre 1977 y 1990 superávits financieros. Lo que llama la atención es que en los peores años de la inflación luego de

la crisis de 1982, los subsidios mantienen su importancia y las tarifas no se actualizan. Parecería que entre el déficit de las finanzas y contener el proceso inflacionario vía contención tarifaria, la política macroeconómica se inclinó por esto último.

**CUADRO 3: PESO DE LAS TRANSFERENCIAS EN LOS  
INGRESOS DE OSE Y DEL GC (1955-1969)**

<b>Año</b>	<b>Transferencias/ Ingresos totales</b>	<b>Transferencias/Ingresos tributarios del GC</b>
<b>1955</b>	35,1%	0,7%
<b>1956</b>	33,5%	0,8%
<b>1957</b>	23,3%	0,7%
<b>1958</b>	22,5%	0,6%
<b>1959</b>	29,7%	0,8%
<b>1960</b>	30,6%	1,0%
<b>1961</b>	29,0%	0,8%
<b>1962</b>	32,9%	1,0%
<b>1963</b>	27,4%	1,0%
<b>1964</b>	26,1%	1,1%
<b>1965</b>	39,4	1,7%
<b>1966</b>	38,0	1,2%
<b>1967</b>	17,7	0,8%
<b>1968</b>	11,9	0,4%
<b>1969</b>	3,3	0,1%

Fuente: Elaboración propia con base en Memorias y Balances de OSE.

**CUADRO 4: PESO DE LAS TRANSFERENCIAS EN LOS  
INGRESOS DE OSE Y DEL GC (1973-1990)**

<b>Año</b>	<b>Transferencias / Ingresos totales</b>	<b>Transferencias/Ingresos tributarios del GC</b>
<b>1973</b>	0,02%	0,0%
<b>1974</b>	0,009%	0,0%
<b>1975</b>	0,005%	0,0%
<b>1976</b>	4,4%	0,2%
<b>1977</b>	7,0%	0,2%
<b>1978</b>	11,6%	0,3%
<b>1979</b>	19,8%	0,5%
<b>1980</b>	5,4%	0,1%
<b>1981</b>	5,8%	0,2%
<b>1982</b>	21,0%	-
<b>1983</b>	10,3%	0,4%
<b>1984</b>	16,1%	0,7%
<b>1985</b>	27,4%	1,1%
<b>1986</b>	13,1%	0,6%
<b>1987</b>	16,9%	0,7%
<b>1988</b>	3,1%	0,1%
<b>1989</b>	9,9%	0,4%
<b>1990</b>	9,3%	0,3%

Fuente: En base a datos de SEPLACODI/OPP

Los subsidios del GC desaparecen a partir de 1990, cuando las tarifas comienzan un importante proceso ascendente, e incluso en plena crisis de comienzo de siglo, en 2003, se produce una transferencia inversa, una pequeña contribución de OSE al Gobierno Central, la única a lo largo de su historia. En los años siguientes, hasta hoy, tampoco ha habido subsidios, lo cual en un contexto de fuertes inversiones y de recuperación salarial, ha llevado a una fuerte desmejora de sus resultados financieros (deficitarios desde 2009).

## LA REFORMA DE OSE

Los planteos de la necesidad de modernización del organismo se manifestaron en OSE prácticamente desde su fundación, incentivados desde los sesenta por los planteamientos de los organismos internacionales de crédito, que suministraron financiación para los estudios pertinentes, y a nivel nacional por los estudios de la CIDE, que realizó un diagnóstico y una serie de propuestas sobre OSE.

En los setenta, a partir del fortalecimiento gradual de los planteos de cuño liberal, se tiende a exigir a las empresas estatales el tipo de eficiencia exigido en la empresa privada, tarifas de acuerdo a los costos y a las necesidades de inversión, finalización de los subsidios, aumento de la productividad mediante la reducción del personal, y, finalmente, la posibilidad de entregar a privados determinados servicios. Ya se vieron las dificultades que enfrentaron los planteos de tarifas realistas y de eliminación de los subsidios.

Durante los primeros años de creación de OSE, el número de funcionarios ascendía a 2.429 (897 en Montevideo y 1.532 en el Interior) y en 1974 se había incrementado a casi 6.000. Luego de un intento poco efectivo de reducción del personal durante la dictadura, en 1987, el número de funcionarios se situaba en 6.877, el mayor en la historia del ente. A partir de este último año la reducción se hizo más efectiva hasta 2005, cuando el empleo se situó en 3.975. Durante el primer gobierno frenteamplista se produjo un pequeño crecimiento situándose en 2010 en 4.377.

La privatización de servicios recién se planteó en los noventa, cuando ya se habían hecho efectivas las otras reformas (tarifas realistas, eliminación de subsidios, reducción de personal –aunque no en el grado de otras EPNF–, importantes inversiones y reducción de los déficits).

Por otra parte, la empresa vivió un proceso de modernización que tiene que ver con los criterios de gestión (como el plan de descentralización) y la actualización de los instrumentos de administración y operativos. Desde 1966 OSE estuvo vinculada al programa internacional de colaboración técnica de la OPS y de la OMS, que realizaron la evaluación sobre la posibilidad de mejorar los métodos de trabajo de OSE en las áreas administrativa y operacional. Algunos de los préstamos incluían partidas para cooperación técnica, consistentes en la elaboración de estudios sobre tarifas, descentralización, ampliación del servicio de agua en el interior,

automatización del sistema administrativo-contable, pérdidas de agua en el sistema Montevideo, etc. En las décadas ochenta y noventa se suceden los planes financiados para el mejoramiento de la gestión y de la administración de la empresa. Si se observa este proceso en relación con el conjunto de países latinoamericanos, llama la atención la extrema similitud de los planteos y de las áreas a reformar, con independencia del éxito y la profundidad de las reformas alcanzadas en cada país.

### **El impulso privatizador**

En los años noventa se vivió un amplio proceso de reformas en los servicios de agua y saneamiento en América Latina, con mayores avances en la regulación de los servicios y menor en la incorporación de privados a su prestación. En varios países se pasó del monopolio de una empresa pública nacional dependiente del GC, a un proceso amplio de descentralización, entregando los servicios a organismos provinciales, municipales, cooperativas y empresas privadas. Pero solo en Chile y Argentina la privatización fue realmente significativa, cubriendo el servicio de agentes privados en estos países a 86% y 62% de la población, respectivamente (Vivian Foster, 2005, p 28).

*En este marco, la concesión a privados de servicios de agua y saneamiento comenzó en Uruguay en 1992, días antes de que se realizara un referéndum de revocación de la ley que habilitaba la privatización de las empresas públicas. “El Directorio de OSE, seguramente visualizando la aplastante derrota del modelo privatizador (el referéndum logró un 72% de adhesión) comenzaba a transitar la vía de las ‘concesiones’ de obra pública para visualizar la participación privada en la gestión del agua” (Santos et al., 2006, p. 85).*

Fue así que desde los noventa en gran parte del departamento de Maldonado el servicio de abastecimiento de agua y saneamiento estuvo a cargo de privados mediante procesos licitatorios que lo avalaron. En 1993 comenzó a trabajar Aguas de la Costa SA,<sup>3</sup> y en 2000 la empresa Uruguay SA<sup>4</sup> (cuyo territorio comprendía las ciudades de Maldonado, Punta del

---

**3** Pertenece al grupo Aguas de Barcelona, filial de la transnacional Suez Lyonnaise des Eaux de Francia.

**4** Sociedad formada por el Consorcio de Aguas de Bilbao Bizkaia, Iberdrola Energía S.A. y Katera.

Este y Piriápolis). En Canelones, varios balnearios fueron abastecidos de agua potable por la empresa Aguas Corrientes del Pinar. Existían más de diez concesionarios de menor cuantía, algunos eran cooperativas de vecinos sin fines de lucro y otras sociedades comerciales.

En cuanto al régimen tarifario, mientras Uragua y Aguas Corrientes del Pinar seguían un régimen tarifario similar al de OSE, las tarifas cobradas por Aguas de la Costa eran excesivamente altas en comparación con la tarifa balnearia de OSE. Esto muestra que la empresa estaba enfocada a los usuarios de altos ingresos de la costa de Maldonado, al este de Punta del Este.

El Poder Ejecutivo presentó en 2003 un proyecto de ley de Regulación de Servicios de Agua Potable y Saneamiento<sup>5</sup> como mecanismo para avanzar hacia una mayor participación privada en su prestación. Este proceso fue frenado por los movimientos organizados contra las privatizaciones de las empresas públicas.

### **El freno al impulso privatizador**

Luego del referéndum 1993 que impidió el avance privatizador sobre la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), y de diversas instancias de lucha más o menos exitosas contra el impulso privatizador, en el año 2003 se logra mediante otro referéndum derogar la ley que le quitaba a la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) el monopolio sobre los combustibles.

Al año siguiente se aprobó por amplia mayoría la reforma constitucional según la cual los servicios de agua y saneamiento solo serían prestados por el Estado.

Esta resolución estuvo en sintonía con el proceso que se vivía en muchos países latinoamericanos, donde la mayoría de los servicios antes brindados por las multinacionales fueron re-estatizados y las multinacionales del agua comenzaron a retirarse del continente, proceso que se aceleró en la primera década del siglo actual. Las principales razones de la salida estaban relacionadas a conflictos entre operadores y reguladores, causados por las tarifas aplicadas (alzas desmesuradas; altos costos de conexión para nuevos usuarios, sin subsidios a familias de bajos ingresos; entre

---

<sup>5</sup> Disponible en: <http://archivo.presidencia.gub.uy/proyectos/2003032510.htm>

otros) y a la suspensión de concesiones por incumplimiento de los amplios programas de inversiones establecidas en los contratos. En la mayoría de los países la experiencia privatizadora de los años noventa no mejoró la cobertura y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina (Ducci, 2007, p. 12).

La reforma constitucional en Uruguay, plebiscitada conjuntamente con las elecciones nacionales de 2004, proponía ampliar la redacción del artículo 47, referido a la protección del medio ambiente. El nuevo artículo declara que “el agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales”. En este marco, se establece que la política nacional de aguas y saneamiento deberá anteponer las razones de orden social a las económicas. Finalmente, declara “El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales”.

El Grupo de Trabajo creado por resolución de Directorio de OSE realizó un relevamiento de prestadores no estatales e identificó tres modalidades en las que se brinda el servicio: i) vecinos bajo la forma de sociedades civiles, cooperativas o sociedades de hecho sin fines de lucro; ii) sociedades comerciales; y iii) barrios privados que poseen instalaciones propias. Su informe concluye que las empresas identificadas como sociedades comerciales claramente vulneran lo establecido en el artículo 47 debido a su forma jurídica, al número de conexiones, al monto de las tarifas que cobran, entre otros aspectos. Ante esto el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) resuelve que el servicio brindado por estas 6 empresas privadas debe ser asumido por OSE.<sup>6</sup>

El decreto interpretativo de la reforma del artículo 47 implicaba asumir de inmediato los servicios prestados por organizaciones que no estuvieran en el marco de una concesión, mientras que no agredía los intereses de las empresas (con o sin fines de lucro) que prestaban servicios de agua y saneamiento bajo una concesión. Incluso luego de la aprobación de la reforma constitucional se incorporaron prestadores de servicios de agua potable y saneamiento sin concesión a la nómina de la Unidad reguladora de los servicios de agua y energía (URSEA).

---

<sup>6</sup> Resolución del MVOTMA con fecha 27/12/2006. Disponible en: [www.ursea.gub.uy](http://www.ursea.gub.uy)

De todas formas, Uruguay efectuó el traspaso de servicios de agua y saneamiento a OSE en 2005. En 2006 fue estatizada la empresa Aguas Corrientes del Pinar asumiendo OSE el 100% de las conexiones que la empresa privada abastecía. Ese mismo año el Estado uruguayo, a través de OSE, celebró un acuerdo con Aguas de Barcelona SA mediante el cual adquirió una participación accionaria de 60% de Aguas de la Costa. Esto le dio a OSE el control jurídico de la totalidad de los servicios de agua potable y saneamiento en el país. Se bajaron las tarifas de agua y saneamiento equiparándolas a las que cobraba OSE en el departamento. En el proceso esta absorbió al personal de la concesionaria. Actualmente el servicio de abastecimiento de agua potable en todo el país es prestado por las empresas OSE y Aguas de la Costa, a excepción de algunas áreas menores atendidas por instituciones civiles y cooperativas.

## **REFLEXIONES FINALES**

En la evolución de OSE se han podido identificar las etapas señaladas para el conjunto de las EP y muy en particular de las EPNF. La primera refiere a los años que van desde su fundación en 1952 hasta el inicio del gobierno dictatorial en 1973, fue de prevalencia de los fines sociales fijados por su Carta Orgánica. La eficiencia del organismo radicaba en la calidad y baratura de los servicios antes que en sus resultados económicos. La existencia de significativos subsidios del GC se consideraba algo normal y necesario, dada la naturaleza de los servicios prestados. Las tarifas bajas mostraban la eficacia de la empresa para cumplir uno de sus objetivos: abaratar el servicio. Esto no quiere decir que los planteos de modernización y mejoramiento de la gestión y tarifas que reflejaran la evolución de los costos, no se manifestaran desde la fundación del ente y en especial desde los sesenta, bajo el influjo de la CIDE.

Si evaluamos el desempeño de OSE durante el primer período, de acuerdo con los objetivos planteados por el organismo, brindar un servicio de calidad y bajo precio, el predominio de este último objetivo redujo las posibilidades de expansión de un servicio fundamental para la salud de la población. La inversión podría haber sido mayor, si OSE hubiera adecuado las tarifas para cubrir el costo del servicio y si se hubieran realizado los cambios necesarios para mejorar la eficiencia del organismo. Sus objetivos, abaratar el servicio y su expansión (servicios rurales, extensión del saneamiento y adecuando mantenimiento de las redes), se mostraron contradictorios en un período de estanflación que vivió Uruguay desde fines de los cincuenta, cuando el déficit de las finanzas estatales impedía

que el subsidio estatal cubriera el déficit operativo de OSE y, además, las inversiones necesarias.

Entonces, la inflación y el déficit de las finanzas centrales convierten la adecuación de las tarifas a los costos en la medida clave para encarar el cumplimiento de los objetivos sanitarios y sociales planteados. Pero las dificultades del organismo para adecuar la gestión a la vorágine inflacionaria (recordar la lentitud en la cobranza), el papel de las tarifas en general en el incremento de la inflación y la tendencia a mantenerlas bajas durante las recurrentes crisis que atravesó la economía en la segunda mitad del siglo XX, dificultaron el establecimiento de tarifas realistas hasta comienzo de la década noventa.

En el segundo período se plantearon otros objetivos. La empresa debería seguir los criterios de eficiencia de la empresa privada, cesar los subsidios del GC, las tarifas cubrir los costos corrientes y tender a cubrir los de inversión, reducir su personal, e incluso, podría realizar algunos servicios recurriendo a empresas privadas. Este discurso fue predominando gradualmente desde los setenta, pero recién en los años noventa se aplicaron con vigor, y fueron seguidos por la promoción de concesiones de algunos servicios a empresas privadas.

Desde 2004 se pone freno a las privatizaciones reafirmando el carácter estatal del servicio. Con el inicio de los gobiernos frenteamplistas en 2005 se lleva adelante el cumplimiento del plebiscito, se mantienen moderadamente bajas las tarifas (incluso se establece una forma de tarifa social para un sector de la población muy sumergido). El empleo deja de caer e incluso crece moderadamente. Por otra parte, se han mantenido y acrecentado los altos niveles de inversión y la mejora de la gestión.

En síntesis, sobre el desempeño de OSE en el cumplimiento de los objetivos del servicio, la investigación no es concluyente. De hecho, partiendo de la comparación regional se puede afirmar que, históricamente, en el avance en la cobertura de agua y saneamiento, Uruguay estuvo a la cabeza de los países de América Latina. La reforma de OSE logró en los años noventa adecuar las tarifas a los costos y aumentar el nivel de inversión. Pero el nivel de las pérdidas de agua parece indicar un grado insuficiente de inversión en mantenimiento y problemas de gestión. Por su parte, el saneamiento ha estado siempre rezagado y aún hay mucho por hacer en la materia.

## FUENTES CONSULTADAS

- Alfaro, R. (2009). *Fomento de la eficiencia de las empresas estatales de agua potable y saneamiento*. CEPAL, Serie recursos naturales e infraestructura N° 141. Santiago de Chile.
- Amarante, V. y Ferrando, M. (2011). *Consumo de servicios de energía y agua en la población uruguaya*. Documento de Trabajo N°5, Instituto de Economía, FCEyA-UdelaR.
- Azar, P.; Bertino, M.; Bertoni, R.; Fleitas, S.; García Repetto, U.; Sanguinetti, C.; Sienna, M. y Torrelli, M. (2009). *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas de Uruguay en el Siglo XX*. Instituto de Economía (FCEyA-UdelaR) – CSIC. Editorial Fin de Siglo. Montevideo.
- Bertino, M.; Mariño, N., Torrelli, M. y Vázquez, D. (2012a). *“Las empresas públicas uruguayas en el largo plazo y sus vínculos con la política económica”*. Ponencia presentada en 54 Congreso de Americanistas. Viena.
- \_\_\_\_\_ (2012b). *“Desempeño productivo de las empresas públicas no financieras uruguayas en el largo plazo”*. Ponencia en: III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Económica Argentina. Bariloche.
- \_\_\_\_\_ (2012c). *“Fijación de tarifas públicas y su vinculación con la política económica en Uruguay (1912-2010)”*. Ponencia en: III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Económica Argentina. Bariloche.
- \_\_\_\_\_ (2012d). *“La inversión en las principales empresas públicas no financieras uruguayas (1955-2011)”*. Ponencia en: VIII Jornadas de Historia Económica del Uruguay, y III Jornadas de Investigación de la FCEyA, ambas en UdelaR. Montevideo.
- CEPAL (1990). *Abastecimiento de agua potable y saneamiento ambiental en América Latina y el Caribe con posterioridad a la Carta de Punta del Este*. Reunión para sellar la culminación del decenio internacional del agua potable y del saneamiento ambiental. Caracas.
- CIDE (1965a). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. 1965-1974*. Tomo III Síntesis de Planes Sociales. Plan de agua y servicios sanitarios. Montevideo.

- CIDE (1965b). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. 1965-1974*. XIII Programa de reforma administrativa y presupuestaria. Cap. I. Montevideo.
- Comín, F. y Díaz, D. (2004). *La empresa pública en Europa*. Síntesis. Madrid.
- Corrales, M. (1996). Sector agua potable y saneamiento: los casos de Chile, Perú y Venezuela. CEPAL. Santiago de Chile.
- Ducci, J. (2007). Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina. BID.
- Foster, V. (2005). 10 años de reformas del servicio de agua en América Latina: Hacia un modelo anglo-francés. Banco Mundial.
- Millward, R. (2005). *Private and Public Enterprise in Europe. Energy, telecommunications and transport, 1830-1990*. Studies in Economic History. Cambridge University Press.
- Oblitas de Ruiz, L. (2010). *Servicios de agua potable y saneamiento en el Perú: beneficios potenciales y determinantes de éxito*. CEPAL. Santiago de Chile.
- OSE (1952-1998), *Memorias y Balances de OSE*, Montevideo.
- Ordoqui, M. (2007). *Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño*. CEPAL. Santiago de Chile.
- PNUD (2006). Informe sobre Desarrollo Humano 2006. *Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*.
- Santos, C., Valdomir, S., Iglesias, V. y Renfrew, D. (2006). Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay. Montevideo. Recuperado de: [http://uruguay.academia.edu/CarlosSantos/Books/136382/Aguas\\_en\\_movimiento.\\_La\\_resistencia\\_a\\_la\\_privatizacion\\_del\\_agua\\_en\\_Uruguay](http://uruguay.academia.edu/CarlosSantos/Books/136382/Aguas_en_movimiento._La_resistencia_a_la_privatizacion_del_agua_en_Uruguay)
- Solari, A. y Franco, R. (1983). *Las empresas públicas en Uruguay*. Ed. FCU. Montevideo.

# **LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN LA GESTIÓN DEL RECURSO HÍDRICO: EL CASO DEL PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES EN LA EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS EN HEREDIA**

## **ENVIRONMENTAL GOVERNANCE IN WATER RESOURCE MANAGEMENT: THE CASE OF PAYMENT FOR ECOSYSTEM SERVICES IN THE PUBLIC SERVICES COMPANY OF HEREDIA (ESPH)**

*Jonathan Chaves Casals*

### **INTRODUCCIÓN**

En los últimos años, el concepto de desarrollo sostenible ha presentado nuevos desafíos a las instituciones públicas y a las organizaciones descentralizadas. En particular, la protección y la sostenibilidad del recurso hídrico es uno de los principales retos de las instancias ejecutivas de gobierno y de los operadores del agua. En Costa Rica, uno de estos operadores es la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), empresa pública que además brinda servicios en electricidad, alumbrado público y telecomunicaciones.

El presente documento explica el mecanismo de Pago por Servicios Ambientales (PSA) ejecutado por la ESPH para proteger las cuencas de agua en la zona alta de Heredia a partir de elementos de la teoría de la gobernanza, enfatizando en la coordinación entre actores y la protección del recurso hídrico. El texto busca responder a la pregunta ¿el mecanismo de PSA en el tema hídrico permite coordinar los intereses de diversos actores para posibilitar la sostenibilidad del recurso hídrico para las futuras generaciones? Añadido a esto, se reflexiona sobre la diversidad de operadores de agua y los principales conflictos hídrico-ambientales en la provincia de Heredia.

Igualmente, se analizan las características y retos para fortalecer las redes de cooperación entre actores ambientales a nivel local, cuyo objetivo primario es mejorar la gestión sostenible del agua en un contexto de gobernanza hídrica. Se toma en consideración las consecuencias de las barreras a la cooperación comunes en la gobernanza local, como lo es la escasez de diálogo en materia hídrica, las responsabilidades borrosas y la descoordinación de las estrategias por parte de los diversos actores ambientales en la provincia.

## **METODOLOGÍA**

La presente investigación utiliza el paradigma metodológico cualitativo, específicamente el método de estudio de caso.<sup>1</sup> Siguiendo a Vennesson (2008, p. 227), este documento se establece como un estudio de caso interpretativo, pues se utiliza un marco teórico que provee una explicación de un caso particular (el PSA hídrico de la ESPH). Esta metodología permite aplicar un enfoque cualitativo, el cual se manifiesta en los instrumentos de investigación: el presente análisis propone la recolección y comparación de fuentes bibliográficas relativas al tema de estudio y la aplicación de entrevistas estructuradas, semiestructuradas y abiertas.

Se propone la realización de una entrevista a profundidad con diversos líderes ambientales en Heredia: Ing. Marielos Alfaro, ex diputada y catedrática en la Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional (UNA), el Ing. Quírico Jiménez, ex diputado y Jefe de la Unidad Ambiental de la ESPH, el Ing. Andrés Phillips, Jefe de la Unidad de control de la Dirección de Aguas del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y el Sr. Carlos M. Rodríguez, ex ministro del MINAE. Los entrevistados fueron escogidos con base en la experiencia específica en el tema hídrico en Heredia y en puestos técnicos-políticos del sector ambiental, a nivel nacional y local.

Al Sr. Rodríguez se le realizó una entrevista semiestructurada relativa al nacimiento y evolución de los incentivos económicos en el área ambiental, como preámbulo del PSA a escala nacional (Fondo Nacional de Financiamiento Forestal) y del PSA a escala local (como es el caso del PSA de la ESPH).

---

<sup>1</sup> Autores como Arzaluz (2005) resaltan la utilización del método de estudio de caso en el análisis politológico, especialmente en temas como el análisis político local, los gobiernos locales desde la perspectiva de los estudios urbanos, la gestión local, el análisis de la gestión de servicios y políticas urbanas y el problema medio ambiental en el nivel local (p. 127).

A la Ing. Alfaro se le aplicó una entrevista libre relacionada con la gestión hídrica en la provincia de Heredia, los diversos actores presentes y las posibilidades de cooperación y coordinación en el tema de agua a nivel regional. La entrevista al Ing. Phillips fue de carácter semiestructurado, pues se inició con una batería de preguntas relacionadas con la gobernanza hídrica en la provincia y se continuó con otras preguntas relativas al contexto político ambiental de la región. Ambas entrevistas fueron utilizadas como control de la información contextual capturada por medio de otras entrevistas y por el instrumento de la revisión documental-bibliográfica.

Para concluir las entrevistas relacionadas con el criterio experto, se le realizó una entrevista estructurada al Ing. Jiménez, relacionada con los aspectos administrativos, operativos y de gestión del PSA en la ESPH. Esto permitió también la delimitación de una población de proveedores del PSA, para subsecuentemente seleccionar una muestra y aplicar entrevistas estructuradas a los proveedores seleccionados aleatoriamente.

Las entrevistas a los cuatro proveedores del servicio ambiental se realizaron al Sr. William Calvo, Sr. Fernando Vindas, Sr. Ernesto Salazar, Sra. Anabelle Sequeira y al Sr. Xavier Fernández, administrador de la finca de la Sra. Sequeira. A los proveedores se les consultó sobre la participación privada en el modelo de PSA, la comunicación y coordinación con la Unidad Ambiental y aspectos de rentabilidad económica del terreno, relacionados con el costo de oportunidad de integrar la finca o terreno en el PSA. Estos elementos se seleccionaron para explicar la coordinación entre actores privados a partir del mecanismo de PSA.

Igualmente, se utiliza la recolección de material bibliográfico y periodístico relativo a los conflictos por el recurso hídrico en la región, enfatizando en la multiplicidad de operadores de agua en la provincia de Heredia. Esta información y los hallazgos de la entrevista amplían el instrumento FODA presente en Chaves (2015), el cual sirve para entender el contexto de la provincia de Heredia en materia de gobernanza ambiental y establecer las posibilidades de cooperación de los actores ambientales a nivel local, tomando en consideración el PSA de la ESPH.

## **ELEMENTOS DE LA TEORÍA DE LA GOBERNANZA**

La presente investigación tiene como marco teórico la teoría de la gobernanza. Siguiendo a Bevir (2009), se utiliza el concepto de gobernanza (*governance*) para describir los cambios en la naturaleza y el rol del esta-

do que siguieron a las reformas (especialmente en la entrega de servicios a la población) del sector público en las décadas de los 80 y 90 (p. 3). Desde un enfoque de análisis, estas reformas "(...) han creado nuevos patrones de entrega de servicios basado en un complejo conjunto de organizaciones provenientes del sector público, el sector privado y sectores de voluntarios" (Bevir, 2009, p. 6).

Lo anterior se evidencia por la diversidad de operadores del recurso hídrico en la provincia de Heredia. Aparte de la ESPH, operan el agua en la provincia las siguientes instituciones: Acueductos y Alcantarillados (AyA), las municipalidades de Santo Domingo, Barva, Santa Bárbara, Flores y Belén, y en menor escala, las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ASADAS).<sup>2</sup>

En el caso de la provincia de Heredia, se utiliza el concepto de gobernanza local (*local governance*). Para Bevir (2009), esta consiste en la gobernanza aplicada en el nivel subsiguiente inferior al nacional o central del Estado (p. 117). Entre las principales características de la gobernanza local el autor destaca las siguientes (p. 119):

- La formulación de políticas no sigue procedimientos rutinarios, sino que hay fragmentación (mayor influencia de redes verticales y horizontales) y una mayor innovación en el proceso de la política.
- Actores deben cooperar incluso si existen problemas como responsabilidades borrosas o excesiva centralización
- Redes locales son abiertas, con la colaboración de actores gubernamentales y no gubernamentales.
- Entre los principales problemas están las barreras a la cooperación, incluyendo reglas inflexibles, mentalidades heredadas y actores con capacidad de veto.

El concepto de gobernanza local se intercepta con la gobernanza aplicada a la gestión sostenible de los recursos naturales. El Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2014) define la gobernanza ambiental como las

---

<sup>2</sup> Un estudio del año 2014 afirma que el 27% de la población del país es abastecida por medio de aproximadamente 1500 acueductos comunales o ASADAS (Soto, 2014).

Interacciones multi-nivel (local, nacional, internacional/global) entre, pero no limitado a, tres actores principales, es decir, el estado, el mercado y la sociedad civil, que interactúan entre sí, ya sea de manera formal e informal; en la formulación y aplicación de políticas en respuesta a las demandas relacionadas con el ambiente y las aportaciones de la sociedad (...) para el propósito de obtener el desarrollo ambientalmente sostenible (p. 6).

De esta manera, la gobernanza en el sector ambiental aplicado en el ámbito local debe tomar en consideración la multiplicidad de actores y la calidad de la gestión local de los recursos naturales.<sup>3</sup> Como se establece en este estudio de caso, la coordinación entre los actores es fundamental, a sabiendas de la necesidad de incorporar actores privados (propietarios de terrenos) en los planes estatales y público-locales de gestión sostenible de los recursos naturales.

Por último, es necesario tomar en consideración la multiplicidad de operadores<sup>4</sup> de agua en la provincia de Heredia, los cuales tienen diversos mecanismos de gestión del recurso hídrico<sup>5</sup> y de cobro y calidad del servicio. De esta manera, se establece que la caracterización teórica es pertinente en un contexto local y con multiplicidad de operadores de agua sin relación jerárquica, los cuales no coordinan esfuerzos sistemáticos por gestionar sostenible y democráticamente el recurso hídrico.

---

**3** Otros autores como Pulgar (2005) resaltan la interacción social entre actores, la horizontalidad en la toma de decisiones y la generación de procesos para regular y corregir conductas relacionadas con la gestión y acceso de los recursos naturales y el manejo integrado de ecosistemas (citado en Siles y Gutiérrez-Montes, 2011, p. 2).

**4** Autores como Ballesteros (2009) utilizan el concepto de sistemas públicos de distribución de agua (SPDA), en el cual incluyen a siete actores relevantes: el MINAE (como rector, no operador), el Ministerio de Salud (salubridad del agua), AyA, ESPH, municipalidades, CAAR's, y las ASADAS.

**5** En este sentido, Alpizar (2010) conceptualiza una tipología de la gestión pública del recurso hídrico donde diferencia dos enfoques. Por un lado, una gestión mercantil (basada en mecanismos como la oferta, la demanda y el precio) y por otro, una gestión basada en la participación de la sociedad civil separada en tres tipos: una coordinación clientelar, una coordinación basada en la dinámica de la contienda y el conflicto y una coordinación autónoma, ajena a los mecanismos del mercado y el Estado (p. 21).

## MECANISMO DE PSA Y LA TARIFA HÍDRICA DE LA ESPH

Uno de los esfuerzos aislados por gestionar el recurso hídrico bajo los presupuestos de la gobernanza ambiental es el Programa Procuenas de la ESPH. Esta empresa pública<sup>6</sup> administra un mecanismo de PSA en el ámbito de la gestión y protección del recurso hídrico.

Antes de explicar el caso de PSA de la ESPH, se parte de una definición académica de pago por servicios ambientales. Se sigue a Wunder (2005, p. 3) que la define como:

- a. Una transacción voluntaria,
- b. Donde un claramente definido servicio ambiental,
- c. Está siendo comprado por (mínimo un) comprador de servicio ambiental,
- d. De (mínimo un) proveedor de servicio ambiental,
- e. Si y solo si el proveedor del servicio asegura la provisión del servicio ambiental (condicionalidad).

Si bien el PSA es ampliamente utilizado para proteger el bosque (caso de Fondo del Financiamiento Forestal de Costa Rica –FONAFIFO–<sup>7</sup> a nivel estatal) y dar un valor económico a los servicios ambientales que brinda,<sup>8</sup> el caso expuesto de la ESPH se enfoca en el pago de otro servicio ambiental: el de la protección de las cuencas hidrográficas. Para Rosa, Kandel y Dimas, el PSA de FONAFIFO se caracteriza por enfatizar en servicios ambientales globales (biodiversidad, captura de carbono) mientras la ESPH aún esfuerzos en el ámbito local, orientados hacia la protección de los recursos hídricos para el abastecimiento humano y la generación de energía. Estas iniciativas, según los autores, operan con criterios más flexibles que el sistema nacional (2003, p.20-21).

---

<sup>6</sup> La ESPH opera como sociedad anónima de servicios públicos municipales dentro de la dinámica de mercado, con provisión de agua potable, energía eléctrica, alumbrado público y alcantarillados sanitarios a unos 40.000 usuarios de las municipalidades del centro de Heredia, San Rafael y San Isidro (Camacho et al., 2003, p. 48). Para el año 2014, la ESPH abastece de agua potable a un promedio de 300 mil personas y de energía eléctrica a aproximadamente 264 mil clientes (ESPH, 2014).

<sup>7</sup> El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) es la institución estatal encargada de regular el PSA de carácter estatal en Costa Rica.

<sup>8</sup> Por ejemplo, FONAFIFO paga por los servicios que el bosque brinda, “visto como el justo reconocimiento a quienes se encargan de proteger el agua, la belleza escénica y la biodiversidad del país, entre otros bienes y servicios” (FONAFIFO, 2005, p. 12).

En cuanto a su financiamiento, los esquemas de PSA tienen una multiplicidad de modelos (ver **Tabla 1**), sin que de los cuales se haya impuesto un modelo de financiamiento estándar. Igualmente, los esquemas de PSA se adaptan a las condiciones específicas para las que son creados y las condiciones particulares de los mercados de diferentes servicios ambientales (Maynard y Paquin, 2004, p. 35). Este último elemento podría explicar las diferencias sustanciales entre el PSA de FONAFIFO y el del ESPH, incluyendo el monto económico, la fuente de recaudación del dinero, el espacio geográfico donde opera y los fines estratégicos del modelo de PSA.

**TABLA 1. MODELOS DE FINANCIAMIENTO DEL MECANISMO DE PSA**

<b>Modelo</b>	<b>Administración y regulación del PSA</b>	<b>Financiamiento</b>
Estatal-gubernamental	La estructura de gobierno (instituciones) controla el mecanismo de financiamiento y el pago a los proveedores del PSA.	Pagos y subsidios gubernamentales. Mecanismos fiscales basados en impuestos y subvenciones. Donaciones de organizaciones internacionales.
Alianza público-privada	Empresa de capital público recauda los recursos de beneficiarios privados y administra el mecanismo de pago a los proveedores del PSA.	Pagos indirectos de los beneficiarios (por medio de mecanismos ambientales).
Sector privado	Proyectos autónomos entre entidades privadas para proteger los servicios prestados por las cuencas hidrográficas.	Pagos directos de los beneficiarios o costos compartidos entre las partes. Compra de tierras y rearendamiento y compra de derechos de aprovechamiento de la tierra.

Fuente: Elaboración propia con base en Mayrand y Paquin (2004); Landell-Mills y Porras (2002); Rodas y Godínez (2011).

Bajo el esquema de la **Tabla 1**, el mecanismo de PSA de la ESPH puede ser categorizado como un modelo de alianza público-privado, pues el PSA consiste en la protección de las micro cuencas hídricas de la zona alta<sup>9</sup> de la provincia de Heredia financiado por los recursos captados por

<sup>9</sup> En términos geográficos, el programa de PSA de la ESPH está enfocado hacia la protección de las zonas comprendidas a partir de la cota de 1 400 m. s. n. m. hasta las divisorias de las micro cuencas de los ríos Ciruelas, Segundo, Bermúdez, Tibás y Pará, en la región central del país. Algunos de los cantones circunscritos son: San Rafael, San Isidro, Heredia, Santa Bárbara, Barva y Moravia. (Solano, 2010, p. 21).

la Tarifa Hídrica (cobro a usuarios). Este es administrado por el Programa PROCUENCAS en la Oficina Ambiental de la empresa (Camacho et al., 2003, p. 48). En términos contractuales, el PSA hídrico reconoce cuatro modalidades de contratos de PSA: conservación de bosque, regeneración y/o recuperación natural de bosque, reforestación y plantaciones establecidas (Villalobos y Solano, 2007, p. 21).

**CUADRO 1. ÁREA BAJO PAGO DE SERVICIOS AMBIENTALES Y LA INVERSIÓN ANUAL DURANTE EL PERIODO 2002-2014**

Año	Área acumulada en PSA (hectáreas)	Inversión en PSA (colones)	Año	Área acumulada en PSA (hectáreas)	Inversión en PSA (colones)
2002	390,24	4.304.599,01	2008	848,26	42.318.424,48
2003	411,11	4.734.149,95	2009	859,00	42.832.810,37
2004	398,47	4.811.796,00	2010	871,16	54.758.338,80
2005	680,69	21.193.354,35	2011	974,26	68.487.302,47
2006	760,44	23.827.997,62	2012	977,28	68.943.011,02
2007	861,02	38.480.127,09	Marzo 2014	1010	81.993.774,38 <sup>10</sup>
<b>TOTAL<sup>11</sup></b>	<b>1010</b>	<b>475.841.711,2</b>			

Fuente: ESPH, 2011a, p. 57 y ESPH, 2013b, p. 21.

El programa PROCUENCAS y la retribución económica para los beneficiarios del programa son financiados por la Tarifa Hídrica, mecanismo donde se cobra un monto en el recibo de agua a los clientes de la ESPH por cm<sup>3</sup> consumido.<sup>12</sup> La tarifa hídrica “está fundamentada técnicamente en elementos como valor de captación, valor de recuperación y la disposición de pago de los usuarios respecto de la tarifa” (Villalobos y Solano, 2007, p.10-12). En otras palabras, la tarifa incluye tanto el costo del servicio ambiental hídrico como el costo ambiental requerido para recuperar

<sup>10</sup> Dato del año 2013. Para marzo 2014 la ESPH ha invertido 16 579 057,21 colones adicionales.

<sup>11</sup> Datos hasta marzo de 2014.

<sup>12</sup> Añaden Villalobos y Solano que “la tarifa ambientalmente ajustada” fue aprobada por el Regulador General de Servicios Públicos, el 22 de febrero del 2000, a las ocho horas cuarenta y cinco minutos, mediante la Resolución RRG-1103 publicada en el Diario Oficial La Gaceta el 8 marzo del año 2000” (2007, p.12-13).

y conservar las fuentes de agua que administra (Camacho, 2000, p. 49; MINAE, 2002, p. 48). El **Cuadro 1** muestra la relación entre el área protegida bajo el PSA y la inversión realizada por la Unidad Ambiental, a partir del cobro de la Tarifa Hídrica.

Entre los elementos formales, el objetivo estratégico de sustentabilidad del recurso hídrico de la ESPH surge a partir de la transformación de la empresa definido en la Ley #7789 de abril de 1998 en la cual se le responsabiliza de la conservación, administración y explotación racional de los recursos hídricos de la región de Heredia, abarcando las comunidades del cantón Central, San Rafael, San Isidro y Santa Lucía de Barva (Camacho, Segura, Reyes y Aguilar, 2000, p. 49; Q. Jiménez, comunicación personal. 2015, 9 enero).

## **REDES DE ACTORES Y CONFLUENCIA DE INTERESES**

Para el caso en estudio y siguiendo el modelo teórico de Wunder (2005) y los aportes del Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2014) relativos a la gobernanza ambiental, se establecen tres actores necesarios para poner en funcionamiento el mecanismo de PSA. Por un lado, se encuentran los clientes de la ESPH que pagan mensualmente, a raíz de la Tarifa Hídrica, por la protección de las cuencas (servicio ambiental). Por otro lado, los beneficiarios o propietarios de las tierras bajo PSA entran voluntariamente al mecanismo y reciben una compensación económica por mantener las hectáreas dentro del modelo sin otro uso (como ganadería o corta de madera). Por último, se encuentran los administradores del modelo de PSA, la Unidad Ambiental de la empresa.

Esta coordinación de actores es posible gracias al mecanismo de PSA. Este instrumento tiene un componente financiero que permite unir esfuerzos entre diversos actores de la provincia. Es asimismo una transacción voluntaria en la práctica, pues ningún ciudadano hasta la fecha se ha manifestado en contra del pago (Q. Jiménez, comunicación personal. 2015, 9 enero). Igualmente tiene un componente voluntario para el beneficiario, pues este acepta entrar en el modelo sin ninguna presión u obligación estatal y solo a partir de su interés por proteger las cuencas y/o recibir la compensación económica (y la subvención fiscal sobre la renta, en caso de ser solicitada por el propietario).

Los proveedores entrevistados señalaron al mecanismo de PSA como valioso para proteger las cuencas hidrográficas y uno señaló la importancia

de la agilidad de los flujos de comunicación con la Unidad Ambiental. Cuatro de los cinco entrevistados establecieron la importancia de estar en el modelo para intercambiar información científica sobre especies biológicas y manejo sostenible del recurso hídrico, tanto entre propietarios como con la Unidad Ambiental de la ESPH (proveedores, comunicación personal. Noviembre de 2014).

Los entrevistados señalaron que su propia participación en el modelo era fundamental, pues los terrenos se encuentran en zonas de importancia forestal y biológica para la zona. En cuanto a la retribución económica, los entrevistados indicaron que es baja, sin embargo, les ayuda económicamente para no pensar en explotar el terreno o evitar un uso más extensivo, como es el caso de un terreno de turismo ecológico (uno de los proveedores indicó que no cuenta con conocimientos para explotar la finca) (proveedores, comunicación personal. Noviembre de 2014).

Las experiencias señaladas por los proveedores muestran la importancia de establecer redes de conocimientos y de apoyo en el ámbito local, y, siguiendo a Bevir (2009), se enfatiza la cooperación y el establecimiento de redes horizontales. Igualmente, la gobernanza ambiental de carácter local permite explicar la coordinación entre estos actores y las posibilidades de establecer redes locales abiertas, donde se permita la participación democrática de otros actores públicos y privados, como la Universidad Nacional (ubicada en Heredia), organizaciones no gubernamentales de carácter ambiental y asociaciones comunitarias.

Otra ventaja para garantizar la perdurabilidad de la cooperación en el modelo de PSA es la condicionalidad, principio en el cual el proveedor avala la protección de los terrenos bajo el mecanismo. La condicionalidad, establecida en los contratos de ingreso del PSA, exige al implicado a proveer el servicio ambiental por el que se le está pagando. Esto crea la obligación legal de cumplir con lo acordado y le da seguridad jurídica tanto al comprador del servicio (los clientes/usuarios del recurso hídrico de la ESPH) como a los administradores del mecanismo. Asimismo, establece una cláusula de entrada en el modelo: las solicitudes de entrada al PSA hídrico deben demostrar la tenencia legal de los terrenos por parte de los propietarios.

Para mejorar el atractivo del modelo de PSA frente a los potenciales proveedores, la Unidad Ambiental enfatiza en los beneficios no monetarios, el cual es otro tipo de compensación por proteger las cuencas. Además

de este tipo de incentivo, los esquemas de PSA pueden prever paquetes de compensación con otros beneficios. Por ejemplo, algunos autores recomiendan un esquema mixto que incluya pagos monetarios y paquetes de compensación con otros beneficios, que van del acceso al crédito al desarrollo de la capacidad y otros servicios colectivos o individuales (Rosa et al., 2003, p. 52 citada en Mayrand y Paquin, 2004, p. 20-21). Estos beneficios no monetarios son altamente valorados por los participantes y son importantes para asegurar la sustentabilidad en los cambios del uso del suelo (Mayrand y Paquin, 2004, p. 21).

Además de las exenciones fiscales, la Unidad Ambiental de la ESPH invita a los proveedores a actividades relacionadas con conservación ambiental, gestión del recurso hídrico, entre otras. También organizan giras donde los proveedores pueden aprender sobre procesos de producción más eficientes, gestión de fincas con una visión sostenible y temas de educación ambiental como carbono neutralidad (Q. Jiménez, comunicación personal. 2015, 9 enero). Estas actividades y beneficios refuerzan la pertenencia de los miembros en el modelo, lo cual aumenta las posibilidades de continuar en el PSA (proveedores, comunicación personal. Noviembre de 2014).

Aparte de estos tres actores, en el modelo de PSA de la ESPH no participan de forma asidua organizaciones comunitarias (como asociaciones de desarrollo) u organizaciones no gubernamentales.<sup>13</sup> Esto entra en la advertencia de Watson et al. (1998), quienes afirman que la política forestal en general y el PSA en particular ha mostrado la incapacidad de las instituciones del Estado para incluir a las comunidades en la definición de la política forestal y esto ha provocado el desafío de la comunidad para con las leyes sobre áreas protegidas (p. 85-87). Se sostiene que una mayor participación ciudadana local puede generar un fortalecimiento en el modelo de PSA, atrayendo más proveedores e incluso presionando por un aumento de la Tarifa.<sup>14</sup>

---

**13** La Unidad Ambiental sí tiene relación con los centros educativos de primaria y secundaria, específicamente con el programa de educación ambiental.

**14** La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) es la encargada de regular el monto de la Tarifa Hídrica. Los posibles aumentos son discutidos en Audiencias Públicas donde la participación ciudadana es baja, casi inexistente (Q. Jiménez, comunicación personal. 2015, 9 enero).

## GESTIÓN DEL RECURSO HÍDRICO EN HEREDIA

En la provincia de Heredia operan el recurso hídrico varias instituciones. La ESPH opera en los cantones de Heredia, San Rafael, Barva (sector de Santa Lucía), San Isidro y Flores. También operan en la provincia Acueductos y Alcantarillados (AyA), las municipalidades de Santo Domingo, Barva, Santa Bárbara, Flores y Belén en sus respectivos cantones, y en menor escala, las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ASADAS) (M. Alfaro, comunicación personal. 2015, 8 junio).

De todas estas instituciones la única que tiene un mecanismo de protección de las cuencas hidrográficas es la ESPH.<sup>15</sup> Esta planificación a largo plazo bajo criterios de sostenibilidad genera disparidad en la protección del recurso hídrico, lo cual resulta en un esquema típico donde se da el problema del polizón (*free rider*). Este problema describe las situaciones donde una institución o individuo paga o realiza esfuerzos que van en beneficio de otro individuo o institución, sin que el segundo recurra en gastos o esfuerzos por dicha protección.

Este tipo de esquema imperante en la gestión del recurso hídrico perjudica a las personas que en última instancia protegen el recurso. Todos los clientes de la ESPH pagan la Tarifa Hídrica mensualmente y con ese dinero se protege la zona alta de Heredia, zona prioritaria para el ciclo del agua donde se ven beneficiados los otros operadores del agua, es decir, las municipalidades de la provincia, el AyA y las ASADAS.

De igual manera el problema del manejo de las cuencas es más profundo. Rojas y Ayward advierten que un adecuado manejo de las cuencas aun si esto requiera una inversión adicional de PSA y señalan que la protección de las cuencas no es simplemente pagar una cantidad cada cierto tiempo (como la tarifa hídrica), sino que hay otros elementos como el ahorro de agua y el correcto manejo de las cuencas (Rojas y Ayward, 2003, p. 100). Este tipo de programas implican un esfuerzo administrativo, recur-

---

**15** Tanto M. Alfaro (2015) como A. Phillips (2015) señalaron las escasas iniciativas de protección ambiental de parte de las municipalidades, principalmente la de Santa Bárbara, Barva, las cuales tienen problemas de inversión y escaso conocimiento técnico. Ver por ejemplo la tesis de González (2014), donde se analiza el caso de la Municipalidad de Santa Bárbara.

sos y energías institucionales y pagos económicos de parte de la ciudadanía. El problema del polizón es un problema regional y su solución tiene que implicar una política regional del recurso hídrico.

Una posible solución a esta problemática en un marco de conservación del PSA podría ser el cobro de la Tarifa Hídrica en el recibo de las municipalidades, aunque manejar un modelo de este tipo tiene gastos administrativos y operativos y principalmente, es necesaria la capacidad instalada con la que cuenta la ESPH (opinión compartida por M. Alfaro y Q. Jiménez). Un aumento significativo del número de clientes que paguen la Tarifa Hídrica podría permitir un aumento en la retribución económica del PSA. Esto atraería más proveedores interesados en proteger la zona alta de Heredia y haría el modelo más competitivo frente a otros usos de la tierra, como la ganadería y principalmente los bienes raíces. Otro posible resultado es el caso de que no haya suficientes proveedores para ingresar en el modelo.

Cualquiera que sea el objetivo estratégico debe ser negociado por todos los operadores de agua en la provincia, enfatizando en el objetivo de garantizar la sustentabilidad del recurso hídrico. Como señala el estudio de Rosa et al. (2003), el caso herediano es un esquema local de PSA aislado y no resuelve el problema que enfrenta la ESPH. Los autores sostienen que otras experiencias permiten destacar la necesidad de insertar esos esquemas dentro de estrategias globales de gestión participativa del desarrollo micro regional y con esto articular las intervenciones de los distintos actores en el territorio local (p. 22).

Tres de los entrevistados (Q. Jiménez, M. Alfaro y A. Phillips) indicaron que no existe una buena comunicación entre los operadores de agua en la provincia de Heredia, lo cual ha comprometido las posibilidades de integrar los esfuerzos de protección del modelo de PSA (y la Tarifa Hídrica) en los otros operadores del recurso hídrico. Igualmente, Alfaro opina que la reputación y reconocimiento social de la ESPH le permitiría tomar el liderazgo en la convocatoria del diálogo ambiental en la provincia (M. Alfaro, comunicación personal. 2015, 8 junio).

A continuación, se incluye una tabla aportada mayoritariamente por Chaves (2015), la cual resume las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del modelo de PSA de la ESPH y la relación de la empresa con los otros operadores del recurso hídrico en un contexto de gobernanza ambiental.

**TABLA 2. FODA DEL MODELO DE PSA DE LA ESPH Y DE LA RELACIÓN DE LA ESPH CON OPERADORES DE AGUA EN LA PROVINCIA**

	<b>Modelo de PSA de la ESPH</b>	<b>Relación de la ESPH con operadores de agua (y otros actores)</b>
<b>Fortalezas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Manejo interno del dinero recaudado por la Tarifa Hídrica pasa por Departamento de Contabilidad y el de Tesorería, garantizando controles cruzados (auditorías).</li> <li>-Establecimiento de buenas relaciones con los proveedores (entrevistados se muestran convencidos de renovar el contrato).</li> <li>-Modelo considerado eficiente por los proveedores en comparación con FONAFIFO.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reputación de la ESPH y posicionamiento a nivel municipal (Heredia, San Rafael, San Isidro).</li> <li>-Reconocimiento social del manejo sustentable de las microcuencas, capacidad técnica y modelo de gestión del PSA.</li> <li>-Colaboración técnica de la ESPH y del AyA en la extracción de agua en niveles profundos.</li> </ul>
<b>Oportunidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reputación de la ESPH y la colaboración de los clientes de agua. No hay denuncias y hay participación de las comunidades para enterarse del manejo de los recursos recaudados.</li> <li>-Establecer la legalidad de varios terrenos de parte del MINAE (solicitudes en espera para entrar en el PSA).</li> <li>-Posibilidad de compilar información sobre potenciales proveedores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Posibilidad de apoyo de los municipios y del AyA en la Tarifa Hídrica (la Unidad Ambiental ve distante esta posibilidad).</li> <li>-Posibilidad de iniciar un diálogo regional en materia hídrica (condiciones geográficas favorables, calidad de vida).</li> <li>-Colaboración con la UNA en proyectos de protección ambiental y sustentabilidad de los recursos naturales. La UNA abierta a cooperar técnicamente con los operadores.</li> </ul>
<b>Debilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-El monto de la Tarifa Hídrica “es muy bajo”, lo cual repercute en el esquema de incentivos del PSA.</li> <li>-Falta de personal en la Unidad Ambiental para labores de gestión y crecimiento del PSA.</li> <li>-Falta de iniciativa de la ESPH para invertir en estudios relacionados con el PSA (intención de pago de clientes, esquema de incentivos de los proveedores, entre otros).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Falta de liderazgo a lo interno (y externo) de la ESPH para impulsar una agenda ambiental en la provincia.</li> <li>-Falta de propuestas concretas para mejorar la situación ambiental en la provincia, tomando en consideración a los otros operadores de agua.</li> <li>-Responsabilidades borrosas relacionadas con la apertura del diálogo y con una gestión coordinada del recurso hídrico.</li> </ul>
<b>Amenazas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Relación de la Unidad Ambiental con la ARESEP, principalmente con la posibilidad de que se baje el monto de la Tarifa Hídrica.</li> <li>-Relación de conflicto con la municipalidad de Barva y nula relación con otros operadores de agua de la provincia.</li> <li>-Dificultades crecientes para encontrar nuevos proveedores del servicio ambiental (aumentar área bajo PSA).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Falta de diálogo y situación de competencia entre los operadores de agua en la provincia. Conflictos personales entre actores y falta de voluntad política para el diálogo.</li> <li>-Disparidad en los operadores en términos de la calidad del agua, acceso del recurso, capacidad de inversión, rendición de cuentas, eficiencia en el cobro, entre otros (posible germen de conflicto social).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Chaves (2015) y Bevir (2009).

La información recabada en las entrevistas y la aplicación del instrumento FODA relativo al contexto de la gobernanza ambiental en la provincia de Heredia, apunta a la explicación aportada por la noción de gobernanza local de Bevir (2009). La teoría predice la existencia de elementos debilitantes e interruptores del diálogo a nivel local, lo cual impide el desarrollo de una gobernanza local de carácter ambiental.

La multiplicidad de operadores del recurso hídrico, las competencias limitadas de los gobiernos locales y la escasez de programas ambientales por parte de otros actores impide el diálogo y la generación de acuerdos en materia hídrica. En términos de los aportes teóricos de la gobernanza local, existe una gran fragmentación en la formulación de la política y los procedimientos se ven debilitados por la falta de liderazgo y de redes verticales, donde las responsabilidades estén centralizadas o existe el sustento legal para la cooperación de los actores.

Añadido a esto, la teoría predice la existencia de barreras a la cooperación entre los actores, fenómeno constatado por medio de las entrevistas e intensificado en materia ambiental. Entre las principales barreras se encuentran, según Alfaro, Jiménez y Phillips (comunicación personal, 2015): la mentalidad centralista de los líderes ambientales, la inexistencia de una historia de cooperación técnica entre los gobiernos locales en materia hídrica, las diferencias de calidad y de acceso del recurso según el operador de agua y, por último, la falta de liderazgo y de incentivos políticos para generar diálogos y acuerdos, aun cuando sea necesario ceder recursos.

## **GOBERNANZA AMBIENTAL Y CONFLICTO POR EL AGUA EN HEREDIA**

La disparidad en la protección de las cuencas hidrográficas puede llevar en el mediano y largo plazo a conflictos entre los operadores del recurso hídrico en la provincia de Heredia, incluso a un conflicto socio ambiental entre organizaciones de vecinos y las municipalidades. Otras problemáticas incluyen la disparidad en la eficiencia del manejo, programas de educación ambiental, temas de salud pública, especialmente con la potabilidad del agua, transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

Algunos ejemplos de conflicto social por el agua en la provincia de Heredia son los siguientes: en San Rafael, en el año 2008, la Asociación Ambiental del Norte de San Rafael de Heredia presentó una demanda ante la Sala Constitucional por unos permisos otorgados a un proyecto de bienes

raíces (Astorga, 2009, p.43).<sup>16</sup> En Santo Domingo, en el año 2011, se presentó un brote de diarrea y vómitos a lo cual los vecinos acusaron a la distribución de agua. Según se constata, “los distritos afectados son San Miguel, Paracito, Pará y Tures, donde viven 14.500 personas, quienes toman agua del acueducto de la Municipalidad de Santo Domingo” (Villegas, 2011). Barva, uno de los cantones de la provincia, ha tenido problemas con el abastecimiento del recurso hídrico (Q. Jiménez, comunicación personal. 2015, 9 enero). En enero de 2015, el cantón presentó un levantamiento de vecinos por cortes no anunciados de agua, situación que se ha repetido en años anteriores (Láscarez, 2015).<sup>17</sup>

Como lúcidamente señala Astorga, “los orígenes de los conflictos por el agua en el país, son variados, pero han sido gestados principalmente desde las comunidades organizadas, quienes son las que advierten, denuncian o paralizan obras, por temor a la pérdida del recurso hídrico” (2009, p. 43).

Según la autora, las causas más comunes de conflicto son las siguientes (p. 43):

- Falta de estudios científico-técnicos previos
- No involucramiento de las comunidades en la toma de decisiones, ni previa información
- Afectación del entorno directo de las comunidades, por contaminación y riesgos en la salud
- Temor de pérdida del recurso hídrico, tanto en cantidad como en calidad

Dado este panorama, el problema de la legitimidad en el manejo del recurso hídrico y la ausencia de diálogo ambiental en la provincia es un reto político local a mediano y largo plazo. Esfuerzos dirigidos a fortalecer las redes de actores y la generación de cooperación técnica y de gestión sostenible en materia hídrica puede contribuir a reducir la intensidad de

---

**16** El Informe preliminar del Decimocuarto Estado de la Nación titulado “Situación del Recurso Hídrico” realiza un recuento de los conflictos por el agua hasta el año 2008 (Astorga, 2009, pp. 40-43).

**17** Incluso el Foro Cantonal denunció que cuenta con dos informes de la Contraloría General de la República (de julio y diciembre) en que el ente denuncia que hubo deficiencias en el plan de desarrollo urbano y gestión deficiente de la Municipalidad (Láscarez, 2015).

los conflictos por el agua. Elementos como la transparencia y claridad de la información, la rendición de cuentas y el acceso de las comunidades a espacios de decisión relacionados con el recurso hídrico son elementos esenciales para garantizar un contexto de gobernanza ambiental local.

El fortalecimiento de iniciativas como el PSA de la ESPH puede llevar a constituir una red de actores y un espacio de discusión más amplio que permita canalizar estos conflictos de una mejor manera. Para hacer esto posible, debe existir un marco de incentivos donde los operadores del agua tengan el interés en común, principalmente las municipalidades y en segundo término el AyA, de instaurar o expandir la Tarifa Hídrica de la ESPH y, en segundo término, interés por incorporar a diversas organizaciones de la sociedad civil en los procesos de discusión política sobre el recurso hídrico.

Todas las posibles soluciones implican un liderazgo en el tema y una visión a largo plazo de forma integral, que incluya como puntos necesarios la salud de las habitantes, la eficiencia en el manejo del agua, la sustentabilidad del recurso a largo plazo, la transparencia y participación en el proceso de formulación de una política hídrica regional, la responsabilidad social del ahorro del agua y una educación ambiental para la sociedad civil.

## **CONCLUSIONES**

A partir de la reflexión planteada se desprenden las siguientes conclusiones. El PSA de la ESPH, constituido por medio de la Tarifa Hídrica, es un modelo innovador y un ejemplo de gobernanza ambiental donde confluyen los intereses de la administración, los clientes y los proveedores del servicio ambiental. También es un modelo voluntario que valoriza económicamente los servicios ambientales que presta el bosque en las cuencas de la zona alta de Heredia. La participación es limitada por parte de organizaciones de la sociedad civil.

La gestión del recurso hídrico en Heredia es poco coordinada y permite un esquema donde resalta el problema del polizón (*free rider*), de forma tal que una institución gestora del agua protege en beneficio de los demás, sin haber retribución económica por ello. Existen barreras a la cooperación en materia hídrica, entre las cuales se destaca la fragmentación en la formulación de la política y el debilitamiento de los procedimientos por la falta de liderazgo y de redes verticales, la ausencia de programas de

protección ambiental en la provincia, la inexistencia de una cooperación técnico-ambiental entre los operadores de agua y la falta de incentivos políticos para generar diálogos.

Tampoco existe una estrategia regional para planear el uso del recurso hídrico en el largo plazo; a ello se suma el hecho de que intervienen varios operadores de agua (AyA, ESPH, cinco municipalidades y las ASADAS), lo que dificulta cualquier acuerdo político ambiental en la provincia. Añadido a esto, la multiplicidad de operadores de agua genera disparidades en la protección de cuencas hidrográficas, eficiencia en el manejo del recurso, calidad del agua potable, transparencia y rendición de cuentas en la gestión del recurso, entre otros fenómenos.

En los últimos años se han presentado conflictos en la provincia relacionados con la gestión del recurso hídrico. Las principales razones son la falta de legitimidad y transparencia en el manejo del recurso, principalmente con las municipalidades. La investigación demuestra que es necesario fortalecer las redes de actores ambientales en un contexto de gobernanza local ambiental como un primer paso hacia una política regional del manejo sostenible del agua en Heredia, pues así se podrían canalizar las demandas ciudadanas, garantizar la calidad y acceso del recurso hídrico y resolver los conflictos socio ambientales de forma transparente.

Se concluye el documento planteando otras preguntas relevantes de investigación; entre ellas, ¿cuáles son los retos estratégicos de un modelo de PSA de carácter regional, tomando en consideración el caso de la ESPH (y de otras iniciativas como JASEC en Cartago)?; ¿cuáles son las condiciones necesarias para ampliar un modelo de PSA regional a otros operadores de agua?; ¿cómo se puede dar mayor legitimidad en la gestión del agua en un contexto de múltiples operadores?, y, por último, ¿cómo es posible revertir el problema del polizón y establecer un esquema de incentivos a la cooperación técnico-ambiental entre los operadores del recurso hídrico?

## **FUENTES CONSULTADAS**

Alpízar, F. (2010). *Propuesta de modelo teórico para el análisis de la gestión del agua desde el punto de vista de la democracia* (Tesina del Máster oficial en Ciencia Política ed.). Universidad Complutense de Madrid, España.

- Arzaluz, S. (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Revista Región y Sociedad*, Vol. XVII (N° 32).
- Astorga, Y. (2009). *Decimocuarto Estado de la Nación: Situación del recurso hídrico*. Recuperado de: [http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/014/Recurso-hidrico-Astorga.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/014/Recurso-hidrico-Astorga.pdf)
- Ballesteros, M. (2009). *La prestación de los servicios de agua y saneamiento con enfoque de Gestión Integrada del Recurso Hídrico (GIRH) en Costa Rica: situación y sistematización de algunas experiencias*. GWP Centroamérica.
- Bevir, M. (2009). *Key Concepts in Governance*. Sage Publications, Replika Press Pvt. Ltd. Chennai, India.
- Camacho, M.; Segura, O.; Reyes, V. y Aguilar, A. (2000). *Pago por servicios ambientales en Costa Rica*. PRISMA-Fundación Ford.
- Camacho, M. y Reyes, V. (2002). *Pago por servicios ambientales*. Octavo informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible. Consejo Nacional de Sectores. Defensoría de los Habitantes. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. San José, Costa Rica.
- Camacho, M.; Reyes, V.; Miranda, M. y Segura, O. (2003). *Gestión local y participación en torno al pago por servicios ambientales: estudios de caso en Costa Rica*. PRISMA- Fundación Ford.
- Chaves, J. (2015). *Análisis del modelo de gestión estratégica del mecanismo de Pago por Servicios Ambientales en la Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A., 2008-2014*. (Tesis para optar por el grado de Licenciatura. ed.). Universidad de Costa Rica.
- Chen, X.; A. Viña; A. Shortridge; L. An y J. Liu. (2014). Assessing the effectiveness of payments for ecosystem services: an agent-based modeling approach. *Ecology and Society* 19 (1): 7. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-05578-190107>
- Cordero, D. (2003). *PROCUENCAS, protección y recuperación de microcuencas para el abastecimiento de agua potable en la provincia de Heredia, Costa Rica*. Resumen.
- ESPH S.A. (2011a). *Informe Anual de Labores 2010*. Unidad de Comunicación Externa de la ESPH S.A.

- \_\_\_\_\_ (2013a). *Plan Anual Operativo y Presupuesto Ordinario*. ESPH S.A.
- \_\_\_\_\_ (2013b). *Responsabilidad Social Empresarial en la ESPH S.A. Reseña 2012*.
- FONAFIFO (2005). *Fondo Nacional de Financiamiento Forestal: más de una década de acción*. INFOTERRA, Editores S.A.
- González, L. (2014). *Gestión Municipal del agua potable y el saneamiento en Santa Bárbara de Heredia*. (Proyecto para optar por el grado de Licenciatura. ed.). Universidad de Costa Rica.
- Láscarez, C. (2015, 6 de enero). *Vecinos de Barva se quejan por cortes de agua irregulares*. nación.com. Recuperado de [http://www.nacion.com/nacional/Barvenos-quejan-cortes-agua-irregulares\\_0\\_1461853859.html](http://www.nacion.com/nacional/Barvenos-quejan-cortes-agua-irregulares_0_1461853859.html)
- Landell-Mills, N. y Porras, I. (2002). *¿Bala de plata u oro de tontos? Revisión global de mercados para servicios ambientales del bosque y sus impactos sobre los pobres*. International Institute for Environment and Development (IIED). Recuperado de <http://pubs.iied.org/pdfs/9274IIED.pdf>
- Mayrand, K. y Paquin, M. (2004). *Pago por servicios ambientales: estudio y evaluación de esquemas vigentes*. Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), Unisfera, Montreal.
- MINAE. (2002). *El éxito forestal en Costa Rica*. Comisión de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF). Recuperado de [http://www.sirefor.go.cr/Documentos/Bosques/MINAET\\_2002\\_xitoforestal.pdf](http://www.sirefor.go.cr/Documentos/Bosques/MINAET_2002_xitoforestal.pdf)
- Moreno, M. (2005). *Pago por Servicios Ambientales, la experiencia de Costa Rica*. Instituto Nacional de Biodiversidad INBIO.
- Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2014). *Implementing Environmental Governance and Global Green Economy*. Recuperado de <http://muntr.org/Study-Guides/UNEP-Study-Guide.pdf>
- Rojas, M. y Aylward, B. (2003). *What are we learning from experiences with markets for environmental services in Costa Rica? A review and critique of the literature*. International Institute for Environment and Development, London.

- Rodas, V. y Godínez, B. (2011). *Manual para la implementación de mecanismos de Pago por Servicios Ambientales (PSA), basado en la experiencia del Proyecto Tacaná de la UICN*. San Marcos, Guatemala.
- Rosa, H.; Kandel, S. y Dimas, L. (2003). *Compensación por servicios ambientales y comunidades rurales: Lecciones de las Américas y temas críticos para fortalecer estrategias comunitarias*. Programa salvadoreño de investigación sobre desarrollo y medio ambiente (PRISMA).
- Siles, J. y Gutiérrez-Montes, I. (2011). Fortalecimiento de los grupos locales para la gobernanza ambiental Un análisis a partir de los capitales de la comunidad. *Revista Recursos Naturales y Ambiente* (N° 59-60), p. 130-137.
- Solano, V. (2010). *Pago de Servicios Ambientales para protegernos*. Revista Ambientales, N° 40, Universidad Nacional de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Experiencias de Gestión Ambiental Institucional: Empresa de Servicios Públicos de Heredia* (ESPH S.A.). Unidad Ambiental.
- Soto, M. (2014, 9 de setiembre). *Acueductos comunales brindan agua al 27% de la población*. nación.com. Recuperado de [http://www.nacion.com/vivir/ambiente/Acueductos-comunales-brindan-agua-poblacion\\_0\\_1438056196.html](http://www.nacion.com/vivir/ambiente/Acueductos-comunales-brindan-agua-poblacion_0_1438056196.html)
- Vennesson, P. (2008). Cases studies and process tracing: theories and practices. En *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: a plural perspective*. Cambridge University Press.
- Villalobos, A. y Solano, V. (2007). *Tarifa Hídrica: historia de un ejemplo pionero en América Latina*. Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. Heredia, Costa Rica.
- Villegas, Jairo (2011). *Pobladores de Santo Domingo achacan al agua brote de diarrea*. nación.com. Recuperado de <https://groups.google.com/forum/#!msg/lavozdelpueblo/-8XN37YM6Qw/A7wNXlhJUQUJ>
- Watson, V., Cervantes, S., Castro, C., Mora, L., Solís, M., Porras, I. y Cornejo, B. (1998). *Making space for better forestry: Policy that Works for forest and people*. International Institute for Environmental and Development (IIED).

Watson, V., Cervantes, S., Castro, C., Mora, L., Solís, M., Porras, I. y Cornejo, B. (1998). *Making space for better forestry: Policy that Works for forest and people*. International Institute for Environmental and Development (IIED).

Wunder, S. (2005). *Payments for Environmental Services: some nuts and bolts*. Center for International Forest Research (CIFOR), Occasional Paper No. 42.

# EL DESARROLLO DE PODER INFRAESTRUCTURAL Y ELECTRICIDAD EN COSTA RICA: EL CASO DEL ICE

## THE DEVELOPMENT OF INFRASTRUCTURAL POWER AND ELECTRICITY IN COSTA RICA: THE ICE CASE

*Alberto Cortés Ramos*

### INTRODUCCIÓN

La producción y distribución de electricidad por el Estado es un elemento clave en el desarrollo de poder infraestructural. Los servicios públicos de infraestructura vial, el agua y la energía eléctrica tienen un impacto inmediato en la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones que cubren. También lo tienen en la actividad económica de la región beneficiada por el acceso a dichos servicios. En el presente artículo se explica el desarrollo y expansión del servicio de electricidad en Costa Rica, que fue asignado a partir de 1949 a una institución autónoma de carácter público.

Haciendo un breve recuento histórico, el desarrollo de esta actividad empezó de manera temprana en 1884, cuando se instaló el primer generador que proveía la energía del alumbrado público en San José y cubría las necesidades particulares de unas pocas familias de altos ingresos que vivían en la capital (Jiménez Gómez, 2009; Fernández, 1985).

A mediados de 1920, el sector privado ya no era capaz de hacer frente a la progresiva demanda de energía y en 1928, las tres empresas proveedoras existentes fueron adquiridas por la *American and Foreign Power*, la filial local de la firma estadounidense *Electric Bond and Share Company* (EBASCO). El control del mercado por una sola empresa, la limitada cobertura territorial de la red a solo una parte del Valle Central y la baja calidad de los servicios provocó un descontento generalizado (Rodríguez Argüello, 2000).

Ello estimuló la gestación de movimientos sociales de contenido nacionalista, como la Liga Cívica Juan Rafael Mora en 1928. Esta organización no partidaria vigilaría y denunciaría públicamente las maniobras de las empresas eléctricas privadas. Los ejes centrales del accionar de este grupo eran combatir el monopolio eléctrico por parte de la empresa transnacional y la nacionalización de la electricidad (Fernández, 1985; Botey, 2005).

Producto de estas presiones y de la demanda creciente por el servicio, entre 1928 y 1930 el parlamento aprobó una ley que nacionalizó la energía que se produciría utilizando los recursos hídricos bajo dominio público, asimismo creó una nueva agencia estatal responsable de la regulación y la eventual generación energética: el Servicio Nacional de Electricidad (SNE) al que, por medio de la Ley No.21 de 1930, se le otorgaba el supremo control de todos los asuntos eléctricos de la República, concesiones de fuerzas hidráulicas o energía eléctrica.

En 1941, durante el gobierno reformista de Calderón Guardia, de nuevo como respuesta a las luchas por nacionalizar los servicios eléctricos, se creó la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, que dejaba atrás la propiedad privada y tenía como objetivo la cobertura total de electricidad, incluyendo a los grupos sociales menos favorecidos económicamente, pero con un alcance territorial acotado a la gran área metropolitana. En este mismo contexto, en 1945 se formó la Asociación para la defensa del Consumidor eléctrico (Fernández Robles, 1985; Rodríguez Argüello, 2000).

## **LA MODERNIZACIÓN Y EXPANSIÓN DEL SECTOR ELECTRICIDAD**

### **A PARTIR DE 1949**

Un evento clave para la posterior expansión de la capacidad infraestructural del sector público en general, y del sector eléctrico en particular, fue la Asamblea Constituyente de 1949. Como una de sus consecuencias, el sector eléctrico tuvo una profunda transformación con la creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

Al Instituto se le asignó la misión de proveer la energía eléctrica necesaria para la expansión y la modernización de los sectores agrícola e industrial y para la provisión de servicios de electricidad asequibles (Fallas y Álvarez, 1997). Es decir, se le asigna el objetivo estratégico de democratizar el acceso a la electricidad en todo el territorio nacional.

Tres años después, en 1952, el Plan Nacional de Electrificación propuso como meta la cobertura total del servicio eléctrico en el Valle Central, donde residía el 65% de la población del país. En ese período, al ICE también se le asignó la responsabilidad de extender los servicios a localidades donde el abastecimiento de electricidad estaba en manos de gobiernos municipales. Según las estadísticas de la época, solo el 55% de la población del país estaba por entonces cubierta por la red (Jiménez Gómez, 2009). Como parte de la estrategia de expansión del servicio, en un primer momento el ICE se dedicó a fortalecer la infraestructura existente, para luego invertir de forma constante en la ampliación de la cobertura eléctrica.

Las décadas de 1960 y 1970 se caracterizaron por una importante expansión de la institucionalidad pública y, como consecuencia, del poder y capacidad infraestructural del Estado en varios sectores estratégicos. En el caso del sector eléctrico, fue un período en el que el ICE construyó grandes proyectos hidroeléctricos –La Garita, 1958; Río Macho, 1963; Cachí, 1966; Tapantí, 1972 y Arenal, 1979– y amplió la red nacional hasta cubrir prácticamente la totalidad del territorio nacional.

Es importante destacar que la construcción de infraestructura por parte del ICE, particularmente represas, fue clave para desarrollar una visión de mundo muy particular en los trabajadores y la dirigencia de esta institución. Esta visión partía de la reafirmación de que los y las costarricenses podían hacerse cargo de su desarrollo, incluyendo la construcción de las obras más complejas en términos ingenieriles. A ello se agregaba la idea de que el ICE esparcía progreso en todo el territorio nacional, pues al llevar la electricidad a todos los rincones del país, mejoraba la calidad de vida de la población en las regiones en las que había presencia de esta institución.

Este *ethos* y la legitimidad en amplios sectores de la ciudadanía costarricense, puede contribuir a explicar por qué el ICE logró resistir los intentos de privatización y de debilitamiento interno de los años ochenta del siglo pasado. Esto no fue así en la gran mayoría de las instituciones del sector público, muchas de ellas debilitadas o desmanteladas en ese mismo período.

Una experiencia que refleja esta visión de mundo se hizo patente en la inauguración de la ampliación de la planta de Cachí.<sup>1</sup> Esta fue una de las primeras plantas que construyó el ICE (1966). En esa ocasión, el pre-

---

<sup>1</sup> 29 de mayo de 2015.

sidente ejecutivo del ICE, Ing. Carlos Obregón, hacía un recuento sobre la historia de esa importante obra de ingeniería y señalaba, con orgullo, que la actual ampliación estuvo prevista desde el momento en que se construyó la represa. También explicó con algún detalle la complejidad de lo que en términos técnicos significaba hacer esa ampliación sin detener el funcionamiento de la represa. Ello apuntaba a destacar la capacidad de planificación de corto, mediano y largo plazo del Instituto.

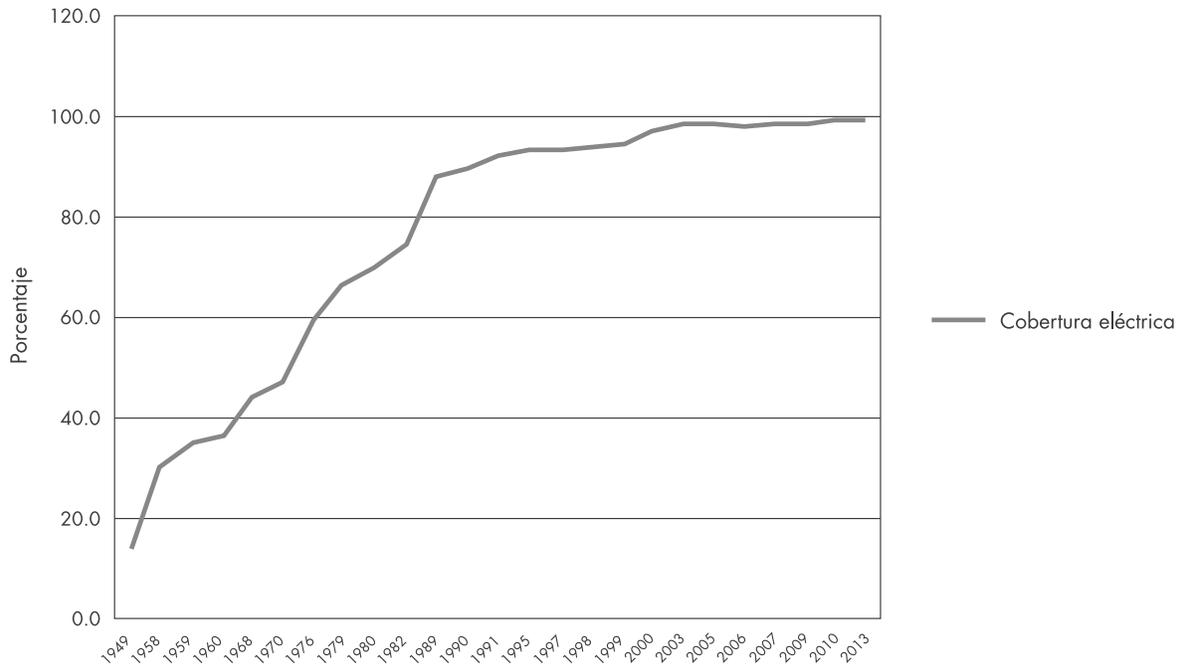
En esa misma línea, en una entrevista al Ing. Rodolfo Silva (29/05/2015), miembro de la Junta Directiva del ICE, este recordaba que cuando el primer presidente del ICE, el Ing. Jorge Manuel Dengo, fue en una misión a Washington a pedir el apoyo del Banco Mundial para financiar las primeras obras de infraestructura que construiría el ICE, en la reunión de trabajo los funcionarios de ese banco le indicaron que "... el lenguaje de los planos y diseños de represas era el inglés", manera poco elegante para indicar que la obra tenía que ser hecha por profesionales extranjeros. El Ing. Dengo no aceptó esa posición y regresó a Costa Rica. Pronto logró el financiamiento público para construir las represas y el ICE las construyó, reafirmando la convicción de que Costa Rica sí podía conducir su propio desarrollo y que los profesionales costarricenses tenían la capacidad para enfrentar desafíos de esa envergadura.

Siguiendo con la trayectoria histórica, a medida que el ICE se expandía las empresas privadas y extranjeras abandonaban el mercado de Costa Rica, lo cual permitió que el ICE tomara el control de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) como empresa subsidiaria en 1968 (Fernández, 1985). Durante la década de 1960, bajo la influencia geopolítica de EUA y de la mano de la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy, el movimiento asociativo estadounidense impulsó y logró consolidar varias cooperativas de electrificación rural, las que durante muchos años contaron con el apoyo del ICE para ampliar la cobertura de la red.

Durante el período señalado y en ejercicio de un amplio margen de autonomía frente al poder ejecutivo, el Instituto logró desarrollar un planificación eficiente y eficaz para la expansión de sus actividades (producción y ampliación de cobertura de servicios). Además, desarrolló una muy alta capacidad técnica y administrativa, en la que se expresaba en la dirección del Estado y de este sector un fuerte compromiso con lo público (Chávez y Cortés, 2013). Así, entre el período 1949-1982, la cobertura de electricidad pasó de 14 por ciento a casi 75 por ciento, una de las

mejores coberturas eléctricas de América Latina y a la distancia, la más alta de América Central. Este dato sigue siendo válido en el 2014.

### GRÁFICO NO.1: TRAYECTORIA DE LA COBERTURA ELÉCTRICA EN COSTA RICA, 1949-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de Brenes (2013) y Rivas (2013)

En ese mismo período, el sector eléctrico se fue haciendo más complejo. Así, al final de esta etapa el sistema eléctrico nacional estaba integrado por el ICE, la Compañía Nacional de Luz y Fuerza (CNFL), dos empresas municipales: la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago (JASEC, 1964) y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH, 1949) y cuatro cooperativas de electrificación rural: Coopelesca, CoopeGuanacaste, CoopeSantos y CoopeAlfaroRuiz R.L. (1963).

Además, estaba la CNFL, una empresa pública dedicada a la transmisión y la distribución de energía en San José y en la región metropolitana, la cual estaba controlada casi en su totalidad por el ICE (96% de la propiedad). Es decir, la matriz sectorial estaba compuesta por entidades estatales, municipales, cooperativas y empresas de servicios públicos. No existía en ese período participación de operadores privados en la generación eléctrica.

## **CAMBIO GRADUAL DE MODELO INSTITUCIONAL**

Desde mediados de los setenta del siglo XX, diversos sectores políticos empezaron un fuerte cuestionamiento al importante nivel de autonomía que caracterizaba al ICE y a otras instituciones autónomas en su gobierno y administración. Parte de la argumentación era que estas instituciones tenían un nivel de discrecionalidad tal en la definición de sus objetivos y de sus planes de desarrollo que podían hacer caso omiso de las prioridades políticas que definían los gobiernos de turno, a pesar de ser estos electos de manera democrática.

Bajo esa lógica, se impulsaron dos importantes reformas legislativas que redujeron de manera significativa este atributo que habían tenido las instituciones autónomas desde 1949, entre ellas el ICE. La primera ley que cambió dicho esquema fue la Ley 4646 de 1970, de integración de las Juntas Directivas de las Instituciones Autónomas, y luego la Ley No. 5507 de Presidencias Ejecutivas, número 5507 de 1974. A partir de su entrada en vigencia, el poder ejecutivo pasó a tener un enorme control sobre la composición de la Junta Directiva y la Presidencia Ejecutiva de estas entidades estatales.

Estas reformas y la consecuente reducción de autonomía tendrían un impacto en el mediano y largo plazo en la institucionalidad pública, reduciendo su capacidad de planificación estratégica y técnica de mediano y largo plazo y una mayor influencia del partido gobernante para influir en nombramientos claves. Siendo previas a la ola privatizadora, estas reformas apuntaban a un mayor control político. Sin embargo, posteriormente serían muy funcionales para las reformas de orientación corporativista que se introducirían a partir la década de los 90 en las instituciones autónomas en general y en el ICE en particular, como se analizará en los siguientes apartados.

## EL CAMBIO EN EL ESTILO DE DESARROLLO EN LOS 80 Y EL SECTOR ELÉCTRICO

La crisis de los 80 dio paso a los programas de ajuste estructural (PAEs) y a un cambio en la orientación de la estrategia de desarrollo por parte de las élites estatales, situación que terminó configurando lo que Rovira denomina un estilo nacional de desarrollo de orientación neoliberal (2005).

Este proceso de transformación también tuvo un impacto en la forma del sector público, que se expresó en distintos momentos como la necesidad de una reforma del Estado. En el caso del ICE, como principal actor institucional del sector eléctrico y de telecomunicaciones, desde muy temprano se plantearon la necesidad de hacer cambios. Las propuestas incluyeron desde la privatización abierta de la institución, hasta reformas administrativas y gerenciales que apuntaban a corporativizar la institución.

De esta manera, la matriz eléctrica permitió la participación en la generación de energía a empresas comerciales privadas a partir de la década de 1990. Las actividades y las tarifas de los proveedores comerciales son reguladas por el ente regulador y también pueden participar en asociaciones público-privadas por medio de arreglos operativos de tipo BOT (construir-operar-transferir).

Haciendo un recuento cronológico, desde mediados de 1980, el esquema bipartidista PLN-PUSC promovió reformas neoliberales en el Estado de bienestar, que en buena medida era responsable de la singular evolución de los servicios públicos en Costa Rica. Así, el primer gobierno de Oscar Arias (1986-1990) privatizó empresas públicas del grupo CODESA y habilitó la liberalización del sector financiero en 1983.<sup>2</sup>

Si bien Costa Rica experimentó una reforma del Estado más gradual en comparación con la mayoría de los otros países centroamericanos, esta liberalizó algunos monopolios estatales en diversas áreas de la economía y aprobó nueva legislación dirigida a reducir los beneficios sociales que le habían caracterizado durante mucho tiempo (Cortés Ramos, 2009).

---

<sup>2</sup> Debe mencionarse que hasta ese año hubo un monopolio público de las cuentas de ahorro, lo que significaba no otra cosa que la inexistencia de banca privada en el país.

Las presiones gubernamentales que demandaban un excedente financiero en el ICE para transferirlo al gobierno central, redujeron la capacidad del Instituto para reinvertir sus excedentes de forma autónoma en el desarrollo del sector eléctrico. Además, el mayor control político en la planificación del sector eléctrico dificultó la ejecución de nuevos proyectos de infraestructura y redujo la autoridad del Instituto para establecer tarifas apropiadas para el sector (SIICE, 2011).

La ofensiva neoliberal en los dos sectores atendidos por el ICE (electricidad y telecomunicaciones) cobró impulso bajo el gobierno del PLN encabezado por José María Figueres Olsen (1994-98), quien propuso desde su presidencia la privatización de una amplia gama de empresas públicas (Haglund, 2006 y 2011).

En esa línea, las primeras reformas de mercado en el sector eléctrico se implantaron en la década de 1990, a partir de la aprobación de la Ley 7200 (1990) y la Ley 7508 (1994), que ampliaron la participación del sector privado en la generación de energía. Hasta entonces, el sistema eléctrico se había desarrollado como un cuasi-monopolio público, ya que el ICE producía el 90% de la energía consumida en el país.

La legislación aprobada no solo permitía la generación privada, sino que estableció que el ICE, como distribuidor principal de electricidad, estaba obligado a comprar la electricidad producida por los agentes privados, aun si el Instituto tenía sobrante de energía propia. Este trato tuvo efectos negativos sobre la situación financiera del Instituto.

La política gubernamental de transformación del ICE con una orientación corporativa neoliberal tuvo el apoyo del PUSC. De hecho, los dos partidos tradicionales acordaron no la privatización abierta, sino más bien una estrategia con dos orientaciones: primero, la modificación de su estructura interna para acabar con la lógica de cooperación y complementariedad con la que habían funcionado los dos sectores, incluyendo un sistema de subsidios cruzados y, segundo, la eliminación del monopolio del Instituto en el sector de las telecomunicaciones, con lo cual se permitía la competencia privada. En esa línea, se formuló un proyecto de reforma legal que fue enviado a la Asamblea Legislativa en setiembre de 1996.

- El proyecto contenía tres elementos: (i) una nueva 'ley orgánica' para el ICE que separaba los sectores de telecomunicaciones y electricidad, los cuales pasaban a ser gestionados

por dos entidades independientes, (ii) una nueva ley para regular el sector eléctrico y (iii) una nueva ley para regular el sector de las telecomunicaciones (Monge, 2000, citado en Chávez y Cortés, 2013, p. 69).

Sin embargo, el tiempo político no alcanzó para lograr la aprobación de esta reforma durante la administración Figueres Olsen.

El vencedor de las elecciones de 1998 fue Miguel Ángel Rodríguez, del PUSC, quien decidió seguir adelante con el paquete de reformas pendientes. Así, envió la ley de electricidad al parlamento para su aprobación legislativa. Sin embargo, antes de enviar los otros dos proyectos de ley, el presidente convocó al Foro de Concertación Nacional con el que procuraba ganar legitimidad para las reformas políticas que quería impulsar, incluyendo un mayor apoyo de las asociaciones empresariales y los sindicatos. En el proceso, el gobierno logró un fuerte apoyo del sector privado y un apoyo menos entusiasta del sindicalismo. Sobre esa base, el gobierno decidió solicitar la aprobación legislativa del paquete completo de reformas, incluso más allá de lo acordado en el foro de concertación.

En esta coyuntura, se hizo evidente que la élite estatal intentaba transformar la relación Estado-mercado en el sector eléctrico, buscando ampliar la dinámica mercantil de espacios que hasta ese momento eran ocupados por el Estado con su capacidad infraestructural en este sector y en telecomunicaciones. Sin embargo, la iniciativa de las élites estatales no sería recibida de manera pasiva por amplios sectores de la sociedad civil que se oponían a la privatización de ambos sectores.

## **LA MOVILIZACIÓN CONTRA EL COMBO ELÉCTRICO DEL AÑO 2000**

El 20 de marzo del año 2000, la Asamblea Legislativa aprobó el proyecto conocido como el "combo eléctrico". En la argumentación de los grupos que impulsaban la reforma, la propuesta de los tres proyectos de ley estaba orientada a la modernización del ICE. Esta incluía la liberalización de las telecomunicaciones y de la generación de electricidad, así como una profunda reestructuración de ambos sectores.

Los dos principales partidos confiaban que la fusión de los tres proyectos en uno solo aceleraría el proceso legislativo. En realidad, también facilitó la convergencia de actores sociales muy diversos en una heterogénea

coalición de resistencia al combo. Los sindicatos del ICE se retractaron de su tímido apoyo inicial a la reforma en la Concertación Nacional y poco después otros gremios también expresaron su oposición, incluyendo al movimiento estudiantil que consideraba al combo como parte de un programa mucho más amplio de reformas neoliberales. Los ambientalistas también se unieron al bloque opositor, preocupados por los posibles efectos del artículo 119, que autorizaba la construcción privada de nuevos proyectos hidroeléctricos en reservas naturales.

En resumen, las movilizaciones emergentes en torno al combo fueron organizadas por un movimiento social plural, multisectorial e intergeneracional, que fue apoyado activa y masivamente en diferentes regiones de todo el país, constituyendo la lucha social más importante en la historia de Costa Rica en varias décadas (Cortés Ramos, 2009). Otro sector social relevante en la movilización contra el combo fue el movimiento campesino. Preocupados por la caída de los precios internacionales, los productores rurales habían organizado protestas en demanda de un mayor apoyo gubernamental, que luego se fusionaron con las manifestaciones callejeras en torno al combo (Hoffmann, 2007).

El combo dejó en evidencia los vínculos e intereses comunes de las diferentes fracciones de la clase dominante costarricense. El proyecto contó con el apoyo entusiasta del sector empresarial y de una amplia coalición de políticos neoliberales, incluidos los líderes de los dos partidos tradicionales. Como contrapunto, las movilizaciones confirmaron la percepción positiva de las empresas e instituciones estatales y del ICE en la sociedad costarricense (Cortés Ramos, 2009).

## **LA CORPORATIZACIÓN DEL ICE DESDE LOS AÑOS 90**

Desde mediados de la década de 1990, el ICE ha sufrido un proceso interno de mercantilización o corporatización. El gobierno de Figueres Olsen, entre 1994 y 1998, decidió seguir la tendencia global hacia la liberalización de servicios públicos. En el caso del ICE, ello implicaba cambiar su estructura institucional y marcos de gestión sin desmantelarlo por completo. De esa manera, se preparaba las condiciones para la futura competencia con operadores privados en un mercado liberalizado.

A partir de 1996, el ICE comenzó a aplicar reformas internas que incluyeron la definición de un plan estratégico, la implementación de una nueva estructura administrativa, la creación de perfiles de puestos y el levanta-

miento de competencias para la calificación del personal y selección de los niveles de jefatura (Fumero, 2006, p. 82).

Una de las más cruciales reformas internas fue la separación administrativa y financiera de los sectores energía y telecomunicaciones. Esa decisión, presentada como un medio para maximizar el potencial de desarrollo de cada sector y aumentar la eficiencia general de la empresa, en la práctica derivó en mayores costos y la pérdida de sinergias internas. La separación quedó incompleta en 1998, debido al cambio de gobierno, pero “el híbrido resultante hizo más difícil la coordinación interna y, lejos de fortalecer al Instituto, facilitó su desintegración” (Fumero, 2006, p. 85).

Otra reforma importante fue la fusión de las cinco subgerencias en solo dos (energía y telecomunicaciones) y todos los procedimientos internos tuvieron que migrar a una nueva estructura administrativa con nuevos objetivos. Con el paso del tiempo se creó una tercera unidad centrada en la prestación de apoyo gerencial y administrativo a los dos sectores, restableciendo en cierto grado la estructura anterior, pero muchos de los vínculos internos para entonces ya habían sido cortados (Chávez y Cortés, 2013).

La reestructuración interna supuestamente permitiría desarrollar una nueva visión estratégica basada en los principios del mercado, pero durante algunos meses o años no hubo claridad ni sobre los roles ni sobre las responsabilidades de cada unidad. Muchos servicios y funciones internas se fragmentaron, lo cual llevó en ocasiones a situaciones de competencia en lugar de la cooperación al interior del Instituto. El ICE también tuvo que hacer frente a la duplicidad de recursos y la falta de coordinación entre el sector energía y el sector telecomunicaciones, lo cual cuestionaba todo el sentido de la reforma, la que se suponía iba a dar lugar a mejoras de eficiencia y eficacia que no se concretaron (Chávez y Cortés, 2013).

Otra cuestión criticada por sindicatos e investigadores ha sido el énfasis puesto en la externalización o tercerización de servicios. En lugar de depender de sus propios trabajadores y de los recursos internos, el Instituto comenzó a subcontratar tareas de apoyo en las áreas de limpieza, alquiler de oficinas, centros de llamadas, seguridad, reparación y mantenimiento de equipos y capacitación del personal, entre otras. Incluso servicios estratégicos como la instalación y reparación de líneas de energía y de telecomunicaciones fueron subcontratados a empresas privadas. La dependencia de contratos externos fue percibida como una forma de cumplir con la demanda de excedentes presupuestarios y de reducción de costes

internos que llegaba constantemente desde el Ministerio de Hacienda. La tercerización, sin embargo, en muchos casos condujo a mayores costos en lugar de al ahorro (Chávez y Cortés, 2013).

La corporatización también incluyó una convocatoria a los trabajadores del ICE para beneficiarse de la jubilación anticipada, mientras que otros fueron invitados a abandonar el Instituto para crear nuevas empresas privadas y vender sus servicios al Instituto para hacer el mismo trabajo que realizaban hasta entonces como funcionarios. Quienes se acogieron al esquema de movilidad laboral fueron precisamente aquellos funcionarios que por sus competencias técnicas contaban con mejores posibilidades de inserción en el mercado laboral privado nacional o extranjero.

De esta forma, "(...) el ICE pagó millonarios estímulos para deshacerse de sus mejores y más experimentados técnicos y profesionales". La contratación indirecta de personal a través de tercerizaciones derivó en otros problemas, en particular "(...) la pérdida paulatina de la identificación con la Institución y (...) por lo tanto, de mayor compromiso con la Institución". También se creaba una dependencia de las empresas contratadas, que no le permitiría al ICE reaccionar en caso de contingencias, al menos con la misma agilidad que le proporcionaría el disponer de recursos técnicos propios (Fumero, 2006, p. 88, tomado de: Chávez y Cortés 2013, p.27).

## **EL DEBATE ACTUAL EN TORNO A LA LIBERALIZACIÓN**

### **DEL SECTOR ELÉCTRICO**

En los años posteriores a la lucha contra el combo eléctrico, los sectores de la élite estatal comprometidos con las reformas neoliberales han seguido reclamando la liberalización, la desregulación y la eventual privatización del sector eléctrico. En junio de 1996, el titular del Ministerio de Hacienda declaró que la población debía entender que el Estado no podía seguir invirtiendo como en años anteriores, y que los nuevos proyectos debían desarrollarse a través de concesiones a operadores privados o que se debía avanzar hacia la plena privatización. La opción propuesta entonces consistía en vender las plantas hidroeléctricas en manos del ICE y utilizar el dinero entrante para financiar la construcción de nuevos proyectos con gestión privada. Esta propuesta no prosperó.

En los últimos años, los sectores que abogan por reformas neoliberales han desarrollado una argumentación más sofisticada aludiendo a una serie de problemas supuestamente evidentes en el sector eléctrico. Tales

argumentos fueron resumidos en la exposición de motivos de la Propuesta de proyecto de Ley 17812, enviado al parlamento en agosto de 2010, donde se destaca: (a) la vulnerabilidad externa del país a cambios en el mercado mundial de la energía, debido a la dependencia creciente de combustibles fósiles importados; (b) inversiones insuficientes, con riesgos evidentes de apagones y de deterioro de la calidad de los servicios; (c) barreras legales que impedirían nuevas inversiones; (d) la composición no competitiva del sistema eléctrico costarricense, que dificultaría la inversión y empeoraría la calidad del suministro; y (e) una correlación aparentemente inapropiada entre la demanda y la oferta, que impediría a los grandes consumidores dedicarse a la autogeneración de energía (Chávez y Cortés, 2013, p. 73-74).

El proceso de liberalización del sector eléctrico cobró impulso en 2007, en el contexto de una aguda crisis energética que provocó apagones repetidos, principalmente causados por una grave sequía que afectó a América Central ese año. El entonces presidente, Oscar Arias, declaró que la crisis había sido producida por varios factores, incluida la negligencia de gobiernos anteriores al limitar la capacidad del ICE para realizar las inversiones necesarias en la generación de energía, políticas equivocadas sin una planificación adecuada, y “prejuicios ideológicos” evidentes en la “demonización” de la participación del sector privado en el sector eléctrico (Mayorga, 2007).

Argumentos similares ya habían sido expuestos en las páginas de opinión de los principales medios. Así, la página editorial de La Nación retrataba al ICE como una empresa cada vez más dependiente de las plantas térmicas, como consecuencia de “la burocracia técnica y administrativa con costos innecesarios para el usuario”. Los principales culpables, desde la perspectiva de La Nación, eran los sindicatos del ICE. La solución era aprobar lo antes posible la “ley de modernización del ICE” y normas conexas, “con el objetivo de permitir que el sector privado coadyuve con el esfuerzo nacional de suministrar energía abundante, a mejores precios y razonablemente limpia” (Chávez y Cortés, 2013, p. 74).

Tanto el diagnóstico del problema como las soluciones propuestas por los defensores del mercado ignoran una obvia paradoja. La crisis energética ha sido catalizada por el proceso previo de liberalización, en el contexto de las reformas legales (leyes 7200 y 7508) aprobadas durante los gobiernos de Calderón Fournier y Figueres Olsen en los años noventa. Como

ya se señaló, la legislación precedente ya había concedido el acceso de los operadores privados al agua para la generación de electricidad, a la vez que obligaba al ICE a comprar la energía generada por el sector privado a tres veces su costo de producción (López, 2005).

Durante el año 2009, dos proyectos concretos de liberalización se presentaron a la Asamblea Legislativa, para luego ser unificados en un proyecto único: el Expediente 17666. El objetivo principal de esta iniciativa era la liberalización total del sector eléctrico, aplicando una estrategia similar a la utilizada en el sector de las telecomunicaciones. La justificación destacaba la necesidad de asegurar un suministro confiable de energía, basado en la eficiencia y la competencia que se lograrían con la entrada de proveedores privados de energía en el mercado nacional. El texto del proyecto ignora que el modelo eléctrico de Costa Rica ya ha sido elogiado internacionalmente por ser el más eficiente, eficaz, socialmente igualitario y ambientalmente sostenible de la región (CEPAL, 2010).

La reforma del sistema eléctrico sigue estando en el centro de acalorados debates en los medios de comunicación y en el parlamento. De hecho, tuvo una enorme atención durante la campaña electoral y los grupos de interés y algunos medios de comunicación han emplazado al presidente Solís a que impulse la liberalización del sector eléctrico, porque el estado actual le quita competitividad debido al alto costo de las tarifas eléctricas. El presidente Solís ha respondido indicando que el nuevo gobierno se tomará 18 meses para impulsar las reformas que considere necesarias para bajar las tarifas del sector eléctrico.

Sin embargo, varias propuestas siguen bajo consideración de la Asamblea Legislativa y no hay ninguna certeza sobre el cronograma o el contenido exacto de la reforma por aprobar. En el centro de la controversia se ubica el grado de participación permitido al sector privado. Las opciones propuestas por las diversas bancadas van desde la plena liberalización y recortes radicales en las responsabilidades y los objetivos del ICE hasta el reforzamiento del modelo sin cambios sustanciales en la estructura institucional actual.

La primera iniciativa tiene sus raíces en la legislación heredada de la administración Arias. Promueve la liberalización más completa del sector eléctrico. La fracción neoliberal más radical, el Movimiento Libertario (ML) aboga por esta propuesta. Entre otros puntos, se propone la creación de un mercado mayorista que permita transacciones libres entre genera-

dores, distribuidores y otros agentes activos en el sector eléctrico. El ICE pasaría a competir con cualquier otra empresa, nacional o extranjera, sin que hubiera ninguna restricción a la cantidad de energía producida por la generación privada.

El segundo proyecto es la Ley General de Electricidad (Expediente 17812), iniciado por el gobierno de Laura Chinchilla y apoyado en la Asamblea Legislativa por el PLN. Este proyecto también busca la liberalización del sector, pero con cierta moderación. Bajo el nuevo marco institucional propuesto, el ICE se mantendría como el mayor operador, pero facilita una mayor participación de los proveedores privados de energía.

También hay un proyecto presentado por el consorcio formado por las cooperativas y empresas municipales, "Coneléctricas", cuyo objetivo es reforzar el modelo actual, al tiempo que promueve el papel de las cooperativas en la prestación de servicios de electricidad, tanto a nivel de la distribución como de la generación. Esta propuesta se centra en la mejora de la regulación, manteniendo el control y la planificación de la distribución en manos del ICE (Coopeléctricas et al., 2010).

Por último, existe un proyecto menos ambicioso, la Ley de Contingencia Eléctrica (Expediente 18093), enviado por la administración Chinchilla, centrado en la ampliación de la cuota de generación privada. Esta propuesta ha sido concebida como una medida transitoria. Fue remitida al parlamento solicitando su urgente aprobación, y de hecho es una versión abreviada de la Ley General de Electricidad.

A pesar de la retórica utilizada en su preámbulo, que alude al "fortalecimiento" del ICE, el proyecto tiende a reducir su autonomía, en contradicción con las competencias en materia de planificación que la Constitución nacional otorga al Instituto. El proyecto de ley autoriza a proveedores privados a vender electricidad directamente a grandes consumidores, entendidos como aquellos con necesidades de energía iguales o superiores a un megavatio, y les permite exportar sus excedentes al mercado regional centroamericano. El proyecto también aumenta el límite para la generación privada, de 20 MW a 30 MW y expande la cuota para la generación paralela del 15% a 25%.

## **LOS DESAFÍOS ACTUALES**

Un detallado análisis comparativo del sector eléctrico en la región centroamericana publicado hace una década presentaba un panorama muy

sombrío, en el que Costa Rica era la única excepción. En el período neoliberal y a pesar del proceso que se ha descrito, en términos de cobertura, el ICE y demás entidades públicas, cooperativas y empresas municipales han logrado llevar la cobertura eléctrica a más del 99 por ciento de la población.

Las reformas de mercado que actualmente están en debate en la Asamblea Legislativa y más allá, podrían significar que Costa Rica retroceda a la situación que caracteriza a los países vecinos. Los sectores neoliberales usan la sostenibilidad como argumento para justificar las reformas, sin considerar que la experiencia regional demuestra que la liberalización del sector eléctrico conduce a un nivel más alto de generación con base en centrales térmicas dependientes de combustibles fósiles, dado el mayor grado de volatilidad de los mercados liberalizados. En Resumen, el sistema de electricidad más exitoso de la región enfrenta hoy el grave riesgo de la regresión. Los principales desafíos que enfrenta el ICE se Resumen en los siguientes pasajes de una entrevista con Leonel Fonseca, ex Director General de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP):

[...] Los planes que algunos grupos amigos del mercado presentan hoy como modelos para la reforma del sector eléctrico podrían destruir la esencia de un sistema que engullece a los costarricenses. Quienes acusan al ICE de ser ineficiente son los mismos grupos e individuos que han estado estrangulando su capacidad financiera durante los últimos seis gobiernos. La liberalización y la desregulación que exigen hoy en día va a destruir un modelo que es visto como ejemplar a nivel internacional. [...] Lo que quieren es vender electricidad a los grandes consumidores, incluyendo grandes empresas como Intel, Holcim y Cemex. Y los grandes consumidores quieren tener la libertad de producir su propia energía o importarla de otros lugares, sin verse obligados a comprarle al Estado, e incluso exportar cualquier excedente. Eso crearía un gran desequilibrio en la generación de energía (Chávez y Cortés, 2013, p. 73).

Es posible que, de configurarse el escenario de mercantilización total del servicio eléctrico, se podría dar un retroceso en el acceso y consumo del servicio, por el incremento mayor en las tarifas debido a que el ICE perdería a un sector importante de grandes consumidores que se autoabastecerían. Además, en ese mismo contexto de liberalización total, la lógica de

exportación de energía, excedentaria o no, podría terminar prevaleciendo, en detrimento del consumo nacional de energía. En el caso del recurso hídrico, también podría estimularse la proliferación excesiva de pequeñas plantas hidroeléctricas sin adecuada planificación, lo cual puede tener un alto costo ambiental.

El país tiene que resolver el desafío de la producción de energía firme y sostenible para el consumo nacional. Este desafío no se resolverá de manera unifactorial. Requerirá trabajar la matriz de generación y distribución de electricidad, tanto por el lado de la producción como por el lado del consumo. En esta solución, el ICE debe mantener su papel preponderante para no desmantelar un modelo que es considerado de manera justificada como un caso de referencia internacional por su éxito económico, social y ambiental. De hecho, en el año 2015 y gracias a esta matriz, el país lleva más de 200 días produciendo 100% de electricidad con fuentes limpias. En términos de desafío, el objetivo debe ser lograr que esta situación coyuntural se consolide como una tendencia permanente.

En términos del desarrollo de poder infraestructural del Estado, estamos frente a un momento crítico *turningpoint*, que podría modificar la relación Estado-sociedad civil en función de los intereses de grupos de poder económico interesados en una fuerte ampliación del sector privado en el sector eléctrico o si el sector estatal logra reinventarse sin abandonar el modelo. Esa pareciera ser la disyuntiva.

## FUENTES CONSULTADAS

Aliarse para el Desarrollo. (2009). *Alianzas para el desarrollo: Motor de la responsabilidad social: Casos de organizaciones públicas y privadas en Costa Rica*. Recuperado de: <http://www.aliarse.org/documentos/ALIARSE%20completo%20-%20version%20digital.pdf>

Álvarez, F., Fallas, C. (1997). *El ICE y la electrificación en Costa Rica 1949-1996*. San José: ICE. Oficina de Patrimonio histórico y tecnológico subgerencia gestión institucional de energía.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1949). *Ley de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)*.

Botey, A. (2005). *Costa Rica entre guerras. 1914-1940*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

- Brenes, J. (2013). *Evolución del ICE 1949-2010*. Presidencia Ejecutiva: Dirección de Planificación y Control Institucional, ICE. San José, C.R.
- Cambronero, N. (2010). *Apertura eléctrica será más tímida*. En línea. Recuperado de: [https://www.larepublica.net/app/cms/www/index.php?pk\\_articulo=37685](https://www.larepublica.net/app/cms/www/index.php?pk_articulo=37685)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2010) *Centroamérica: Estadísticas del subsector eléctrico, 2009*. México: CEPAL. Recuperado de: [http://estadisticas.cne.gob.sv/images/boletines/cepal/electrico\\_subsector\\_10.pdf](http://estadisticas.cne.gob.sv/images/boletines/cepal/electrico_subsector_10.pdf)
- Coopeléctricas. Coopealfaroruiz. Coopeguanacaste. Coopesantos. Coopelesca. (2010). *Proyecto de Ley: Ley General de Electricidad*. San José: Coopeléctricas.
- Cortés, A. (2009). *Coyuntura y política en Costa Rica*. San José: Ediciones Perro Azul.
- Chávez, D., Cortés, A. (2013). "Una empresa pública excepcional en una socialdemocracia en crisis: el Instituto Costarricense de Electricidad." *Revista de Gestión Pública*. Vol. II, No. I, enero-junio, pp. 67-106, Recuperado de: [http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol\\_II\\_No\\_1/Chavez%20y%20Cortes.pdf](http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_II_No_1/Chavez%20y%20Cortes.pdf)
- Fallas, C., Fernández, E. (1993). *La creación del ICE en tres documentos históricos*. Departamento de Relaciones Públicas. Unidad de Patrimonio Histórico y Cultural. ICE.
- Fallas, C., y Álvarez, F. (1997). *El ICE y la electrificación en Costa Rica*. San José: Instituto Costarricense de Electricidad.
- Fernández, J. (1985). *Un siglo de actividad eléctrica en Costa Rica. 1884-1984*. San José: Librería e Imprenta LIL.
- Fumero, G. (2006). "Reformas internas en el ICE durante los últimos 10 años. Polémica: empresas públicas y privadas de telecomunicaciones." *Revista Ciencias Sociales*, No. 111-112, III, 81-90.
- Hoffmann, B. (2007). *Why Reform Fails: The "Politics of Policies" in Costa Rican Telecommunications Liberalization*. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies / Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studies.

- Instituto Costarricense de Electricidad. (1999). *Memoria 50 Aniversario del Instituto Costarricense de Electricidad*. Costa Rica. San José: ICE.
- Instituto Costarricense de Electricidad. (2011). *Postulación al Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública 2011*. Recuperado de: <http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/b97cf6fc-cab4-423e-ba45-c3facc46822c/ICE.pdf>. 23 de agosto de 2014.
- Jiménez, R. (2009). "¿Cuáles son las consecuencias de una reforma del sector eléctrico de Costa Rica?". *Revista de Ciencias Sociales*. 123-124, 13-26.
- López, S. (2005). "El TLC y el Sector Eléctrico." En: Fumero, G. (editor). *TLC con Estados Unidos: desafío al modelo solidario de Costa Rica: el caso del ICE*. San José: EUNED.
- Martínez, T. (2006). *Propuesta Modelo de manejo del proceso de cambio en el Instituto Costarricense de Electricidad*. (Tesis de Maestría). Universidad para la Cooperación Internacional, San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.uci.ac.cr/Biblioteca/Tesis/PFG-MAP335.pdf>
- Mata, E. (2014). "Luis Guillermo Solís ya tiene en borrador un plan para bajar las tarifas de luz". *La Nación*. Recuperado de: [http://www.nacion.com/nacional/politica/Luis-Guillermo-Solis-borrador-tarifas\\_0\\_1420258006.html](http://www.nacion.com/nacional/politica/Luis-Guillermo-Solis-borrador-tarifas_0_1420258006.html)
- Mayorga, A. (2007) "Arias aboga por que empresa privada pueda generar más energía eléctrica". *La Nación*. Recuperado de: [www.nacion.com/ln\\_ee/2007/mayo/01/ultima-sr1082568.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2007/mayo/01/ultima-sr1082568.html)
- Mora, A. (2014) "Proyectos de energía geotérmica están listos para arrancar en Costa Rica". *El país.cr*. Recuperado de: [http://elpais.cr/frontend/noticia\\_detalle/1/94567](http://elpais.cr/frontend/noticia_detalle/1/94567)
- Oviedo, E., Murillo, A. (2014). "Luis Guillermo Solís quita a jerarca de CNFL y no será el único que cambie". *La Nación*. Recuperado de: [http://www.nacion.com/nacional/politica/Luis-Guillermo-Solis-jerarca-CNFL\\_0\\_1424057621.html](http://www.nacion.com/nacional/politica/Luis-Guillermo-Solis-jerarca-CNFL_0_1424057621.html)
- Gobierno de la República de Costa Rica. (2011). "Proyecto N. 18.093: Ley De Contingencia Eléctrica". *La Gaceta*. Recuperado de: [http://www.imprentanacional.go.cr/pub/2011/06/10/ALCA30\\_10\\_06\\_2011.pdf](http://www.imprentanacional.go.cr/pub/2011/06/10/ALCA30_10_06_2011.pdf)

- Rivas, J. (2013). *Índice de Cobertura eléctrica 2013*. Instituto Costarricense de electricidad. San José, Costa Rica.
- Rodríguez, P. (2000). "Desarrollo y regulación de los servicios públicos en Costa Rica". *Consultoría ARESEP*. Recuperado de: <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Desarrollo%20y%20regulaci%C3%B3n%20de%20los%20Servicios%20P%C3%ABlicos%20en%20Costa%20Rica.pdf>
- Rovira, J. (1995). *El nuevo estilo nacional de desarrollo*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Sindicato de Ingenieros y Profesionales del Instituto Costarricense de Electricidad. (2011). *Historia del Sindicato de Ingenieros y Profesionales del ICE, RACSA, Filial CNFL y Proyectos*. Recuperado de: <http://www.siicecr.org/pdf/siice40aniversario.pdf>
- Sojo, C. (2004). *Líneas de tensión: gestión política de la reforma económica. El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la privatización de empresas públicas*. CEPAL, Naciones Unidas. Santiago Chile.
- Torres, M. (2001). *Leyes y Decretos en la Historia de los Servicios Eléctricos y de Telecomunicaciones en Costa Rica: 1939-2001*. Instituto Costarricense de Electricidad: Museo Histórico y Tecnológico del Grupo ICE.

# APERTURA DEL MERCADO DE TELECOMUNICACIONES EN COSTA RICA Y SUS CONSECUENCIAS

## TELECOMMUNICATIONS MARKET LIBERALIZATION IN COSTA RICA AND ITS CONSEQUENCES

*Gerardo Fumero Paniagua*

### INTRODUCCIÓN

Costa Rica tenía a junio del 2013 una población de 4.7 millones de habitantes y un Producto Interno Bruto per cápita de 10.528 dólares americanos.<sup>1</sup>

Tuvo un singular modelo de desarrollo socio-económico, a partir de la creación de la Segunda República, en 1949. Entre las institucionales hijas de ese nuevo Estado, solidario y benefactor, podemos mencionar al Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, creado en abril de 1949 para suplir servicios de electricidad entonces limitados a las áreas más pobladas (y por tanto rentables), y en manos de un monopolio transnacional: *The Electric Bond and Share Co.*

El ICE desarrolló una extraordinaria labor y en tan solo 30 años posicionó al país a la cabeza de los países latinoamericanos, en relación con la cobertura eléctrica. Hoy cubre con sus servicios al 99.3 % de la población, la más alta cobertura de Latinoamérica.

Tal fue el éxito que en 1963 se le concesionó también la prestación de los servicios de telecomunicaciones, asumiendo en ese momento un sistema telefónico manual en un altísimo porcentaje, sumamente limitado, de ma-

---

<sup>1</sup> Departamento de Estadística, Macroeconómica, Banco Central de Costa Rica. <http://indicadoreseconomicos.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%20184>

nos del mismo monopolio transnacional que operó los servicios eléctricos, para entonces con el nombre comercial de Compañía Nacional de Fuerza y Luz, (CNFL S. A.).

El ICE replicó en telecomunicaciones el desarrollo eléctrico, y en término de 30 años Costa Rica pasó a ocupar uno de los primeros lugares en la prestación de esos servicios en Latinoamérica. En contraste, cuando el ICE los asumió, Costa Rica ocupaba en ambos servicios uno de los últimos lugares en el continente.

Todo ese desarrollo fue posible en tan breve tiempo, gracias a una institución que prestó servicios al costo con cobertura en todo el país, lo que permitió un acceso prácticamente universal que benefició a toda la población conforme el mandato constitucional de "... procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país...";<sup>2</sup> "a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional".<sup>3</sup>

En el 2011 (cuando entran a operar las primeras empresas móviles privadas) prácticamente toda la población costarricense tenía acceso a los servicios de telefonía fija, celular o pública, más del 65% de las viviendas estaban servidas con un teléfono fijo y la densidad telefónica (fija y móvil) alcanzaba el 112%.

Todo ese progreso fue posible en un breve tiempo, gracias a una institución que prestaba los servicios al costo, lo que permitió brindar un acceso prácticamente universal que colocó a Costa Rica entre los primeros lugares de Latinoamérica.

## **APERTURA DEL MERCADO**

En Costa Rica, los embates de la privatización de los servicios públicos a partir de finales de la década de los 70 e inicios de los 80, gracias a la excelente labor realizada por empresas estatales como el ICE (y otras como la Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS y el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados, SNAA), empezaron más tarde que en el resto de los países latinoamericanos.

---

<sup>2</sup> Constitución Política de Costa Rica, Artículo No. 50.

<sup>3</sup> Constitución Política de Costa Rica, Artículo No. 74.

Sin embargo, para finales de la década de los noventa se intentaron aprobar los primeros proyectos de apertura en telecomunicaciones. Dichos proyectos iniciaron en el gobierno de José María Figueres Olsen, de 1994 a 1998, y se intensificaron en el de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, de 1998 al 2002, con los proyectos del Combo Eléctrico del ICE.

Aunque el país resistió la presión todavía por unos años más, ya desde antes había comenzado una política de debilitamiento de las estructuras del Estado, limitando la autonomía de sus empresas, imponiéndoles restricciones a las inversiones y al gasto, controlándolas desde el Poder Ejecutivo e imprimiéndoles una lógica neoliberal (Fumero, 2013). Se exigió, además, la privatización de algunas actividades, e incluso algunas empresas fueron cerradas.

Se procuró estorbar su labor, se politizó la gestión y se establecieron excesivos controles, que de alguna forma redundaron en una gestión más lenta y menos eficiente.

Al igual que en el resto de países latinoamericanos, en Costa Rica son varios los motivos que han llevado a entregar las empresas del Estado y los recursos del país a manos privadas, entre ellos está la corrupción, tal es el caso del espectro radioeléctrico para la operación de los servicios móviles, el cual fue entregado a Millicom (Fumero, 2013, p. 190); a su vez, las exigencias del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional por privatizar las empresas de la Corporación de Desarrollo S. A., CODESA y Cementos del Pacífico (Fumero, 2013, p. 226), así como la ambición de los privados en el caso de las concesiones de agua para la generación eléctrica (Fumero, 2006, p. 198-202).

Ante la imposibilidad de suplir la demanda de servicios, las instituciones públicas se vieron obligadas a contratar algunos, tal es el caso de la CCSS. Pero, en términos generales, todas las instituciones se vieron obligadas a hacer *outsourcing*.

En el caso de las telecomunicaciones, los servicios fueron abiertos a la competencia el 7 de octubre del 2007, cuando se aprobó el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos ( TLC) tras un largo debate que empezó en el año 2003. El gobierno de turno, las cámaras empresariales privadas e incluso las autoridades políticas y medios de comunicación extranjeros, recurrieron a la manipulación de la opinión pública, de la manera más burda y desenfadada nunca antes vista, al extremo de que

lograron amedrentar a una gran parte de la población, que, temerosa de perder su empleo, decidió a última hora no correr ese riesgo y votó a favor del TLC (Fumero, 2013, p. 231-320).

Si bien el tratado abrió a la competencia los servicios móviles, de Internet y empresariales, el proceso de discusión de las Leyes de Implementación del TLC tomaría unos meses más, hasta el 30 de junio del 2008 en el caso de la Ley General de Telecomunicaciones, No. 8642.

## PRINCIPALES CAMBIOS DESPUÉS DE LA APERTURA, POR SECTOR

### Telefonía fija

Al contrario de lo que ha acontecido con los otros servicios de telecomunicaciones, el número de suscriptores de telefonía fija se ha reducido, pasando de 1.060.466 clientes en el 2010 a 968.459 en el 2013 (Ver **Tabla 1**). En concordancia con dicho cambio, el tráfico telefónico cursado en las redes de telefonía fija se ha venido reduciendo, pasando de 1.772 millones de minutos en el 2011, a 986 millones en el 2013. La VoIP apenas llegaba al 3.3% de la telefonía fija en el 2013, sin embargo, ese tráfico ha crecido a un ritmo promedio trimestral del 39% entre 2010 y 2013. La cantidad de teléfonos públicos también ha disminuido, pasando de 19.845 en el 2010, a 13.145 en el 2013 (SUTEL, 2014, p. 54).

**TABLA 1. PENETRACIÓN DE TELEFONÍA BÁSICA TRADICIONAL**

Año	2010	2011	2012	2013
Líneas por c/100 hab.	23,4	22,4	21,0	19,9

Fuente: SUTEL, (2014). *Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones, Informe 2010- 2013*.

### Telefonía móvil

Entre el 2010 y el 2013 las suscripciones móviles se incrementaron en 127%, pasando de 3.128.372 a 7.111.981. El cuarto trimestre del 2011 fue el de mayor incremento (13%) (SUTEL, 2014, p. 64), precisamente cuando comenzaron operaciones las empresas privadas Claro, Movistar, Tuyo Móvil y Fullmóvil (los dos últimos son operadores móviles virtuales).

Los operadores con las mayores tasas de crecimiento después de la apertura fueron Claro y Movistar. En promedio, estas empresas registraron un

incremento promedio trimestral del 25% en la cantidad de suscripciones, frente a un 3% del ICE. No obstante, este último continúa siendo el operador dominante en dicho mercado, con un 61% del total de las suscripciones, al cierre del año 2013. El gran crecimiento experimentado por el servicio móvil, colocó la penetración de este servicio en un 151% al 2013 (SUTEL, 2014, p. 64).

Al analizar la participación relativa de los operadores y proveedores del servicio de telefonía móvil, en términos de suscripciones, se tiene que:

- A pesar de que el ICE ha logrado mantener su posición de dominio desde la entrada en operación de sus competidores, del 2011 al 2013, su participación relativa se ha visto disminuida, hasta llegar a un 61% en el 2013.
- La reducción en la participación relativa del ICE no significa una disminución en la cantidad de suscripciones, ya que estas crecieron un 39% durante el período 2010-2013, pasando de 3.128.372 a 4.337.343.
- Claro y Movistar incrementaron su participación, pasando de un 6% en el 2011, a un 36% al cierre del año 2013, entre ambos.
- Tuyo Móvil y Fullmóvil, Operadores Móviles Virtuales, han mantenido su participación conjunta por debajo del 5% e incluso para el 2013, experimentaron una disminución de 2 puntos porcentuales (SUTEL, 2014, p. 64).

Hoy el 80% de las suscripciones prepago son del ICE. Durante el período 2011-2013, el tráfico de voz móvil total se incrementó en un 22%. La mayor cantidad de minutos fue generada por servicios móviles prepago. Mientras el tráfico postpago trimestral se redujo en un 2%, del cuarto trimestre de 2011 al cuarto trimestre de 2013, el tráfico prepago aumentó trimestralmente en un 37%. Al cierre del año 2013, el tráfico prepago llegó a significar el 68% del tráfico móvil total, mientras que el tráfico postpago concentró el 32%, sin embargo, el tráfico promedio mensual por suscripción pasó de 135 a 103 minutos (SUTEL, 2014, p. 73-74).

### **Tráfico internacional**

En tráfico internacional experimentó, entre el 2011 y el 2013, un incremento acumulado del 36%, casi todo ese aumento aportado por el tráfico saliente (SUTEL, 2014, p. 66).

### **Acceso a Internet**

El total de suscripciones al servicio de acceso a Internet se ha incrementado en 308% entre el 2010 y 2013. Pasaron de 988.376 en diciembre del 2010, a poco más de 2 millones en diciembre del 2011, para finalmente subir hasta 4,0 millones en diciembre del 2013 (SUTEL, 2014, p. 84).

En el caso de las suscripciones a Internet móvil, en el período 2010-2013, predominó el uso de teléfonos móviles, como tecnología de acceso a dicho servicio. En promedio, el 97% del total de las suscripciones realizadas durante ese período, utilizó dicho dispositivo para el acceso al servicio, mientras que el 3% restante lo hacía a través de data card (SUTEL, 2014, p. 99).

El ingreso total asociado al servicio de acceso a Internet creció un 90%, del 2011 a 2013. Las suscripciones al servicio de acceso a Internet fijo alámbrico crecieron en 25% entre el 2010 y 2013. En cambio, las suscripciones inalámbricas prácticamente se triplicaron entre el 2010 y el 2013 (SUTEL, 2014, p. 84).

El 52% de las suscripciones a Internet fijo alámbrico corresponden a xDSL. Las conexiones WiMax predominan como tecnología de acceso a Internet fijo inalámbrico, con el 87% (SUTEL, 2014, p. 88).

Cerca del 90% de las suscripciones a Internet fijo se concentran en velocidades superiores a los 512 Kbps. En promedio, las conexiones fijas alámbricas corresponden a velocidades entre 512 Kbps y 2 Mbps.

Un 36% de las viviendas en el 2013 tenían acceso a Internet fijo y el 75% de los habitantes tenían acceso a Internet móvil (SUTEL, 2014, p. 89).

En promedio el 81% de las suscripciones a Internet móvil correspondían a prepago en el 2013. El 98% de los ingresos de Internet móvil fueron aportados por conexiones móviles celulares (SUTEL, 2014, p. 100).

### **TV por cable**

El servicio de televisión por suscripción experimentó un aumento del 42% entre el 2010 y el 2013, lo cual causó la expansión de otros servicios, como Internet y VoIP, que comenzaron a ser ofrecidos como triple play, por varios proveedores.

### **Ingresos del sector**

En relación con los ingresos, del 2010 al 2013 el mercado de telecomunicaciones creció más de un 100%. Al 2013 representaban un 2,4 % del producto interno bruto (PIB). Los ingresos del servicio de telefonía fija cayeron un 5% en el período 2011-2013, principalmente debido a la disminución de la telefonía básica tradicional. Los ingresos totales asociados al servicio telefónico móvil se incrementaron en un 47%, del 2011 al 2013. El ingreso correspondiente del servicio de líneas arrendadas creció un 39% del 2011- 2012, y un 21% del 2012 al 2013 (SUTEL, 2014, p. 112).

### **Precios de los servicios**

Los precios de los servicios de acceso a Internet fijo para el sector residencial y la pequeña y mediana empresa disminuyeron un 49,6% durante los últimos cuatro años, con respecto a los precios máximos vigentes en el 2009 (SUTEL, 2014, p. 6).

En servicios de voz de telefonía móvil se han registrado tarifas de hasta un 40% menos (SUTEL, 2014, p. 6), en llamadas dentro de la red de un mismo operador, en relación con el precio máximo o tarifa tope establecida por el Órgano Regulador.

### **Diversificación de la oferta**

Al cierre del año 2013, 117 operadores estaban autorizados por la Superintendencia de Telecomunicaciones, SUTEL, para suministrar servicios de telecomunicaciones.

**TABLA 2. OPERADORES DE TELECOMUNICACIONES EN COSTA RICA**

<b>Año</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Total operadores	108	118	117

Fuente: SUTEL, (2014) Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones. Informe 2010-2013.

Hay que recordar que en el 2007 únicamente el ICE y su subsidiaria Racsa estaban autorizados para brindar estos servicios, pero la aprobación del TLC sentó las bases para la apertura, instrumentada luego por la Ley General de Telecomunicaciones No. 8642 y aprobada en el 2008.

De inmediato se otorgaron una gran cantidad de permisos y autorizaciones para brindar VoIP, líneas directas e Internet, y no fue sino hasta en el 2011 que se concesionan dos operadores móviles, además del ICE, Claro y Movistar.

### **Inversión en infraestructura**

Las redes móviles dedicadas a Internet crecieron a una tasa promedio trimestral del 19%, frente a un 4% y un 0,5% en lo que corresponde a las partidas de voz y SMS/MMS, respectivamente, para el periodo 2011-2013 (SUTEL, 2014, p. 68).

### **Generación de empleo**

La fuerza laboral directamente relacionada con el sector también creció en más de un 33% (SUTEL, 2014, p. 5). Sin embargo, tómesese en cuenta que este crecimiento posiblemente refleje en mucho las grandes inversiones en infraestructura realizadas por las empresas móviles, precisamente en el periodo posterior al otorgamiento de las concesiones en el 2011. Una vez que tales obras se completen y las redes se estabilicen, disminuirá el ritmo de crecimiento.

### **Principales indicadores del sector**

A continuación, los principales indicadores del sector de telecomunicaciones durante los últimos tres años.

La **Tabla 3** refleja los ingresos en diferentes rubros, pero nótese el extraordinario crecimiento de los servicios móviles, precisamente porque a partir del 2011 entran a operar los nuevos operadores.

**TABLA 3. INGRESOS TOTALES SEGÚN SERVICIO**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Líneas arrendadas	6%	7%	7%
Internet (Sin Internet móvil)	15%	15%	13%
Telefonía básica tradicional y VoIP	12%	10%	8%
Telefonía móvil	67%	68%	72%
Total	100%	100%	100%

Fuente: SUTEL, (2014) Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones, Informe 2010- 2013.

La **Tabla 4** considera una serie de datos, como, por ejemplo, los ingresos totales para los tres años del periodo analizado, el ingreso en relación con el PIB, la inversión en el sector como porcentaje del PIB, los recursos humanos empleados por la industria y el porcentaje de puestos de trabajo como porcentaje de la población económicamente activa.

**TABLA 4. INDICADORES POR SERVICIO**

<b>Datos agregados</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Ingreso total (millones de colones) **	395.218	460.758	539.766
Ingreso total/PIB (porcentaje)	2,1%	2,2%	2,4%
Inversión total/PIB (porcentaje)	2%	2%	1%
Recurso humano empleado total	9.618	9.900	10.442
Empleados / Población económ. activa	0,4%	0,5%	0,5%

\*\* Estas cifras no incluyen el ingreso asociado al servicio de televisión por suscripción.  
Fuente: SUTEL, (2014). *Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones, Informe 2010- 2013.*

Los indicadores del **Cuadro 1**, a continuación, dan cuenta del comportamiento de la telefonía fija y la telefonía pública, para el periodo en estudio. Conviene destacar que los suscriptores fijos y el uso de los teléfonos públicos tiende a decrecer conforme aumentan los suscriptores móviles y los de Internet, tal como se aprecia en los **Cuadros 2 y 3** a continuación.

**CUADRO 1. DATOS DE TELEFONÍA FIJA 2011**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Suscripciones totales	1.031.719	995.089	968.459
Suscripciones totales/100 habitantes	22,5%	21,4%	20,5%
Suscripciones totales/100 hogares	80%	75%	72%
Suscripciones tot. telefonía fija básica trad.	1.027.847	966.476	936.035
Suscripciones totales VoIP	3.872	18.265	32.424
Cantidad total de teléfonos públicos	18.960	16.348	13.145

Fuente: SUTEL, (2014). *Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones, Informe 2010- 2013.*

## CUADRO 2. DATOS DE TELEFONÍA MÓVIL

	2011	2012	2013
Suscripciones totales	4.153.067	5.378.082	7.111.981
Suscripciones totales/100 habitantes	90%	116%	151%
Suscripciones prepago/Total suscripciones	70%	79%	83%
Suscripciones postpago/Total suscripciones	30%	21%	17%

Fuente: SUTEL, (2014). *Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones, Informe 2010- 2013.*

## CUADRO 3. TRANSFERENCIA DE DATOS

	2011	2012	2013
Suscripciones totales Internet	2.008.763	3.118.155	4.028.302
Suscripciones total Internet fijo-alámbrico	414.384	439.043	474.433
Suscripciones total Internet fijo-inalámbrico	5.398	8.904	10.450
Suscripciones totales Internet móvil	1.588.981	2.670.208	3.543.419
Suscripciones total Internet fijo/100 hab.	9%	10%	10%
Suscripciones total Internet fijo/100 viviendas	32%	34%	36%
Suscripciones totales Internet móvil/100 hab.	-	57%	75%
Suscrip. Internet móvil / Suscrip. telef. Móvil	38%	50%	50%
Total conexiones de líneas arrendadas	10.273	11.993	16.375

Fuente: SUTEL, (2014). *Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones, Informe 2010- 2013.*

El comportamiento de los servicios de TV por suscripción, de igual forma que los móviles y los de Internet, aumenta con el tiempo, tal y como se aprecia a continuación.

## CUADRO 4. TV POR SUSCRIPCIÓN

	2011	2012	2013
Suscripciones totales	498.137	540.693	641.042
Suscripciones totales/100 habitantes	11%	12%	14%
Suscripciones totales/100 hogares	38%	41%	48%

Fuente: SUTEL, (2014) Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones, Informe 2010-2013.

### Servicio Universal<sup>4</sup>

La Ley No. 8642 previó que un mínimo del 1.5% de los ingresos de los operadores móviles y el pago de los derechos por las concesiones otorgadas en servicios móviles, se destinen al servicio universal.

Tales recursos son administrados por el Fondo Nacional de Telecomunicaciones, Fonatel, creado dentro del Ente Regulador, la SUTEL.

Son importantes, por cuanto constituyen el único instrumento que le permitiría al país mantener en algún grado la solidaridad que en otro tiempo ejercía el ICE, con sus los programas de telefonía rural y los subsidios a estratos demás bajos recursos económicos, a través de tarifas mínimas muy bajas.

Metas de corto plazo del Fondo:

- Universalizar el servicio de Banda Ancha en los hogares.
- Alcanzar al menos un 50% de penetración de Acceso a Internet de Banda Ancha en los deciles más bajos, del 1 al 6.
- Alcanzar un 10% de incremento nacional en la penetración de Acceso a Internet de Banda Ancha.

El Fonatel ha definido dos tipos de programas en los que hoy planifica invertir los recursos:

*Programa 1:* Procura conectar comunidades a la Red de Acceso a Internet y Telefonía, a través del servicio en escuelas, colegios, Equipos Básicos

---

<sup>4</sup> Pineda, H. (2014). *Proyectos ejecutados y futuros para el servicio universal*. San José: SUTEL.

de Atención Integral de Salud, EBAIS, Centros Comunitarios Inteligentes, CECIs, Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral, CEN-CINAI.

Como puede verse, la solidaridad a través de este programa es sumamente importante, pues aseguraría que algún porcentaje de la población en desventaja pueda tener acceso a las tecnologías de las telecomunicaciones.

De los programas que a la fecha tiene la Sutel, se espera que se desarrollen los servicios en las siguientes zonas del país.

**TABLA 5. PROYECTOS DEL FONATEL**

<b>Zonas beneficiadas</b>	<b>Año Ejecución</b>
Roxana, Guápiles	2014
Zona Norte	2015
Zona Brunca	2015
Zona Atlántica	2016
Zona Chorotega	2016
Pacífico Central	2016
Gran Área Metropolitana	2016

SUTEL, (2014). *Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones, Informe 2010- 2013*.

*Programa 2:* Procura llevar Internet de Banda Ancha Fija y suministrar el terminal, a los hogares pobres (con estudiantes de 3 a 25 años), a personas con discapacidad y adultos mayores, a hogares conformados por mujeres jefas de hogar, indígenas, o ubicados en los deciles más bajos de Acceso a Internet, del 1 a 6, para llevarlos al 50% de cobertura.

Estos proyectos también aspiran a favorecer claramente a la población en desventaja, fiel a los objetivos con que fue creado el Fondo. Resta ver la efectividad con que la Sutel pueda desarrollar y administrar tales proyectos, para que sean sostenibles y se mantengan y actualicen tecnológicamente en el tiempo.

**TABLA 6. PROYECTOS Y PRESUPUESTOS ASIGNADOS**

<b>Año</b>	<b>Proyectos</b>	<b>Monto (\$)</b>
2011	0	0
2012	1	393.000
2013	7	20.500.000
2014	13	48.300.000
2015	19	100.000.000
TOTAL		169.193.00

SUTEL, (2014). *Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones, Informe 2010- 2013*.

Fonatel considera:

- El servicio universal como un habilitador de la universalización de otros servicios, como la salud y la educación, en las zonas rurales.
- Transparencia en la administración de los recursos y un 2% de los ingresos para administrar los proyectos.
- Respuestas concretas a necesidades focalizadas, en zonas y personas en condiciones vulnerables.

El ICE, que antes de la apertura realizaba una serie de obras de bien social para extender el servicio universal, ha debido referirlas a partir de entonces al Fonatel, pues ahora tiene, aparte de la pérdida de mercado y la difícil situación financiera de RACSA, una enorme carga impositiva adicional, como el pago de la renta, de las contribuciones al Fonatel, del uso del espectro radioeléctrico y de los cánones establecidos por Ley.

## **DESEMPEÑO DEL REGULADOR**

En general, es necesario apuntar que el Regulador ha favorecido a los operadores emergentes, en detrimento del incumbente. Por ejemplo, ha impuesto o intentado al menos, poner condiciones únicas al ICE en relación con la Portabilidad Numérica, ha exigido la entrega de espectro radioeléctrico legalmente asignado al ICE, o bien, condicionado procesos a cambio de otorgarle nueva numeración, sin que existan fundamentos legales para tales exigencias.

Por otra parte, ha exigido al ICE el cumplimiento de directrices, por ejemplo, en relación con el uso de las frecuencias para enlaces de microondas, que se exigen con laxitud a los operadores privados, o bien se toman largos periodos de tiempo para resolver, cuando el ICE requiere instalar más y nuevos enlaces para extender su cobertura y procurar una más eficiente operación.

Tampoco ha sido diligente el Ente en regular el abuso en relación con los datos en Internet Móvil y, por el contrario, ha defendido tarifas planas para usuarios que terminan cuasi secuestrando para sí algunas celdas móviles, lo cual afecta a todos los operadores por igual y deteriora sensiblemente la calidad del servicio para una gran mayoría de usuarios, en beneficio de unos pocos que los explotan en aplicaciones intensivas en datos y video para usos comerciales.

Tampoco ha querido reconocer el Regulador la posibilidad de desarrollar algunos servicios, amparados al Fondo creado para el servicio universal, a través de presupuestos que pudiera otorgar al ICE a cambio de la prestación de los mismos, en aquellos casos en que el ICE ya cuenta con infraestructura en esos lugares, en vez de contratar su desarrollo con otros operadores, los cuales deben duplicar inversiones para instalar nueva infraestructura paralela a la del ICE.

Otro tema de interés nacional, aún pendiente a pesar de los 6 años de creada la SUTEL, es el ordenamiento del espectro radioeléctrico. Una gran cantidad de frecuencias ilegales continúan todavía en uso, o bien sin pagar los derechos de uso y sin controles. No ha sido sino hasta muy recientemente que contrató los servicios para iniciar con el control del espectro, hacer respetar la legislación y procurar eliminar posibles interferencias a los operadores que sí están a derecho.

En relación con sus obligaciones de garantizar el servicio universal, para lo cual el proceso de apertura generó algunos fondos importantes a través del FONATEL, no es sino hasta hace poco, luego de muchos años de espera y de tener inmovilizados casi 200 millones de dólares, que ha adjudicado varios proyectos, la gran mayoría en ejecución para el 2015 y el 2016.

Hay que reconocer que como entidad creada en el contexto de la apertura, debió prepararse y adquirir alguna experiencia; además, tuvo cierta limitación de recursos al principio, lo cual retrasó en algún grado la formación de sus cuadros profesionales.

Por otra parte, tuvo quizá un excesivo e innecesario protagonismo, posiblemente consecuencia del estilo de liderazgo de sus primeros jefes, lo que hemos visto moderarse en los últimos años. Su relación interna con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, ARESEP, entidad a la cual está supeditada, tuvo también su periodo de acople, pues al inicio hubo roces administrativos que afectaron también su buen desempeño.

Finalmente, ha fallado en algún grado en la regulación y establecimiento de parámetros para el control de la calidad de los servicios, definiendo a veces indicadores inadecuados o inalcanzables, como consecuencia, en gran medida, de un proceso de copiar o trasplantar sin mayor análisis la normativa desarrollada para otros países.

## **CONSECUENCIAS PARA EL ICE**

Seis años después de la apertura, hay que reconocer que el sector de Telecomunicaciones muestra un balance positivo en términos de ingresos, inversión, empleo, cobertura y diversificación de los servicios.

El gran reto es, sin embargo, para el ICE, dada la pérdida de un 40% del mercado móvil, gran porcentaje del mercado y el tráfico fijo y casi todo el internacional, y la debacle económica de su filial, Radiográfica Costarricense S. A., RACSA, consecuencia de la pérdida de casi un 70% de su mercado.

Igualmente, el ICE ha debido enfrentar el reto de cambiar su cultura empresarial, cosa nada fácil, pues ciertamente exige una nueva actitud de servicio al cliente, y un esfuerzo por deleitar al usuario y comenzar, incluso, a hacer inteligencia empresarial, aspectos que, en algunos casos, no eran su fortaleza, en tanto otros son completamente nuevos para el universo de sus funcionarios.

Se enfrenta además a empresas transnacionales muy competitivas y con enormes economías de escala, lo que les permite, por ejemplo, adquirir equipos y terminales móviles para un mercado de 300 millones de usuarios que administran en Latinoamérica y el mundo, en comparación con el mercado de 4 millones del ICE.

Adicionalmente, no podemos dejar de mencionar que a esas empresas –privadas–, las rige un marco legal diferente, que les permite ser mucho más eficientes en la ejecución de sus presupuestos y en los procesos de

compra, pues no están sujetas a las regulaciones y los controles a los que sí está sometida la empresa pública.

Debemos de reconocer, sin embargo, que la Ley No. 8660 en alguna medida flexibilizó el marco legal en torno al ICE, aunque insistimos en que nunca podrán otorgarse a las empresas públicas las libertades para ejecutar proyectos con la oportunidad con que los realizan las empresas privadas.

El componente político, que inevitablemente afecta en mayor o menor grado al ICE, como empresa pública que sigue siendo, es otro de sus retos, pues lo expone a cambios en la administración superior, lo que incide necesariamente en la estabilidad y continuidad de sus programas de largo plazo.

En relación con RACSA, esta empresa perdió dos terceras partes de su mercado a meses de la apertura, por cuanto no desarrolló sus propias redes de fibra óptica, por ejemplo, sino que las alquilaba a operadores privados de cable para dar servicios de Internet –su principal negocio–, y esas empresas muy pronto se convirtieron en operadores autorizados, hecho que condujo a RACSA a una insostenible situación financiera, de la que solo ha sobrevivido gracias al respaldo de la Casa Matriz.

La pérdida de mercado, tanto en el ICE como en RACSA, las ha colocado en una difícil posición económica, por lo que ambas están hoy obligadas a hacer un enorme esfuerzo por renovarse, incentivar la creatividad y la planificación estratégica, y a concluir exitosamente el proceso de reestructuración en que hoy se encuentran, el que debiera de dar como resultado la optimización de los procesos y un aumento en la eficiencia y la productividad.

Ambas empresas tienen recurso humano subutilizado o improductivo, lo que exige recortar planilla –cosa casi imposible en una empresa pública, mientras no se cambie la legislación–, o en su defecto, mejorar la calidad de los servicios y agregar nuevos, o bien extenderlos a otros mercados, incluso a nivel de Centroamérica.

Lamentablemente ha venido reduciendo la planilla a través de equivocados programas de movilidad laboral voluntaria, lo cual estimula la fuga de los mejores –se van los que tienen la posibilidad de hacer empresa o colocarse en la empresa privada–, y conservando el personal menos com-

petitivo, lo cual debilita al ICE y fortalece a los privados, que aprovechan personal bien formado y con experiencia.

El ICE debe plantearse una verdadera estrategia corporativa que genere sinergias, elimine duplicidades y redundancias innecesarias, optimice y complemente las distintas redes y servicios de sus propias empresas: 1. ICE Telecomunicaciones, 2. RACSA, 3. CNFL, 4. Cable Visión y 5. Fullmóvil. Las primeras cuatro han desarrollado simultáneamente, por ejemplo, redes de fibra óptica para distintos propósitos, que bien podrían integrarse en una sola, lo que permitiría enormes ahorros en gastos de operación y mantenimiento, economías de escala y un uso más eficiente de las mismas.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Objetivamente debemos reconocer que, al igual que nuestro desarrollo en telecomunicaciones fue singular a partir de la creación del ICE y hasta la apertura del mercado, entre 1963 y el 2008, el proceso de apertura también lo ha sido.

Esto por cuanto el monopolio público no se convirtió en uno privado sin mayor regulación, como sucedió en los primeros mercados que se abrieron en Latinoamérica, ni tampoco se dejaron a las fuerzas de la oferta y la demanda las tarifas finales al usuario, hasta la fecha al menos.

En su lugar, se ha ejercido una fuerte regulación, no siempre imparcial como era debido, por cuanto se ha favorecido a los operadores entrantes, con la justificación de fortalecer la competencia.

Obviamente, el actor que más ha perdido es el ICE y sus empresas, que necesariamente debieron compartir un mercado que tenían concesionado en monopolio. Pese a ello, la cantidad de suscriptores móviles no necesariamente ha disminuido, debido al considerable crecimiento del mercado. También ha perdido el ICE mercado y tráfico en el servicio fijo y de telefonía pública, más debido a la tendencia natural y mundial de utilizar más y con mayor intensidad los servicios móviles antes que los fijos, que como consecuencia de la apertura.

De igual forma pierde el ICE cada vez más tráfico internacional, ante la apertura de los servicios de VoIP, que han proliferado en manos de operadores privados, aun antes que los servicios móviles, pues para brindarlos solo se necesita una licencia, y no una concesión.

El usuario final ha sido hasta el día de hoy el gran ganador, pues ha visto reducidas algunas tarifas, aun a expensas de posibles pérdidas de los operadores, tal y como lo manifestó el mismo ICE cuando en el 2010 llegó incluso a plantear una demanda legal ante los Tribunales de Justicia, en contra del Ente Regulador, argumentando que perdía dinero con unas tarifas de interconexión impuestas por el Ente, ruinosas.

El proceso de apertura considera dejar por la libre las tarifas finales al usuario, de aquellos servicios en competencia, cuando algún segmento del mercado hubiere alcanzado la madurez. Es de esperar que dicha liberación de tarifas no produzca mayores incrementos en los servicios móviles y de Internet, que serían los que se pudieran liberar.

Finalmente, queda debiendo el Ente Regulador en su labor de facilitar el acceso y procurar el servicio universal, haciendo uso para ello de los fondos del Fonatel. Ha sido lento en el aprovechamiento y ejecución de dichos recursos, sin embargo se espera que en los próximos dos o tres años se inviertan bien esos recursos, para provecho de aquellas comunidades más alejadas y la población más pobre y vulnerable.

Si consideramos que, en aras de un mejor aprovechamiento de esos recursos, se debió de valorar objetivamente, y en provecho de la infraestructura que el país ya tiene (independientemente del operador que hizo la inversión), el haberla aprovechado para llevar servicios a muchas comunidades del país, tal es el caso de la infraestructura que ya el ICE tenía en muchas de ellas.

## **FUENTES CONSULTADAS**

Fumero, G. (2013). *Telecomunicaciones en Costa Rica: 140 años de historia en defensa de un servicio público. La Transformación del Estado costarricense*. San José: EUNED. pp. 155-229.

Fumero, G. (2006) El Estado Solidario frente a la Globalización. Debate sobre el TLC y el ICE. San José

Pineda, H. (2014). *Proyectos ejecutados y futuros para el servicio universal*. San José: SUTEL.

SUTEL, (2014) Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones, Informe 2010-2013.

# ¿ES POSIBLE REGULAR LOS MONOPOLIOS ESTATALES DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA EN COSTA RICA?

## IS IT POSSIBLE TO REGULATE COSTA RICA'S MONOPOLISTIC STATE-OWNED UTILITIES?

*Fernando Herrero Acosta  
Guillermo Monge Guevara*

### INTRODUCCIÓN

El análisis expuesto en este trabajo se circunscribe al marco jurídico e institucional de la regulación de las empresas estatales costarricenses que prestan servicios públicos de infraestructura en condiciones no competitivas. En particular, el análisis se centra en la regulación de precios que ejerce sobre esas empresas la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). El diseño de este ente estatal responde al modelo básico de los reguladores de servicios de infraestructura que se encuentra claramente establecido en el contexto internacional; por lo tanto, la pregunta que se busca contestar es la siguiente: ¿permite ese marco institucional una regulación eficaz de las empresas estatales?

Después de una breve explicación sobre la ARESEP y su naturaleza jurídica y administrativa, se caracterizan las empresas estatales costarricenses que prestan servicios de infraestructura regulados por esta. Posteriormente, se indica el origen histórico del modelo de regulación de servicios de infraestructura en el cual se inspira el diseño de la ARESEP, y se precisan algunas de las condiciones que delimitan las teorías económicas que le han dado sustento conceptual a ese modelo. Luego, se discute si los tipos de incentivos económicos que son propios del citado modelo de regulación pueden generar impactos positivos en términos de eficiencia económica, sobre las empresas estatales antes mencionadas. Se concluye que el modelo de regulación analizado no posee el potencial de incentivar la mejora en eficiencia económica de las empresas estatales tratadas en este artículo. En la última sección del artículo, se hace notar que en el caso de

las empresas estatales que prestan servicios de infraestructura, la función de regulación de precios es apenas un elemento a considerar dentro de una preocupación más amplia: ¿cómo orientar su desempeño dentro de algún concepto de “interés general”? Se afirma que la respuesta a esa pregunta debe buscarse mediante el diseño de adecuados esquemas de gobierno corporativo de empresas estatales.

## **ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS DE LA ARESEP**

El primer regulador de servicios públicos de Costa Rica fue el Servicio Nacional de Electricidad (SNE), creado en 1928 para regular el monopolio privado de servicios de electricidad que existía entonces. Con el tiempo, se incorporaron al SNE otros servicios regulados y a finales de los ochenta se había convertido en un regulador multisectorial que regulaba principalmente empresas estatales. En 1996 el SNE se transformó por ley en ARESEP; con un marco jurídico más coherente que el del ente precedente. En 2008 se transformó nuevamente esta ley (Gobierno de Costa Rica, 2008), para convertir ARESEP en un regulador independiente capaz de regular también servicios en competencia en telecomunicaciones. En esa oportunidad se corrigieron sesgos en las normas que hacían muy vulnerable el regulador a la captura por parte de los regulados.

Como regulador independiente, ARESEP satisface lo que se ha identificado en la literatura como las *mejores prácticas* de la arquitectura institucional de un regulador de servicios de infraestructura (Brown, Stern y Tenenbaum, 2006). Sus autoridades son nombradas por el Poder Ejecutivo, los nombramientos pasan a revisión del Poder Legislativo antes de ser efectivos. Una vez nombrados, los Reguladores (General y Adjunto), los Directivos, y el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) son inamovibles sin causa justa. La ARESEP tiene facultades para darse su propia organización incluyendo un régimen de salarios y empleo competitivos, posee financiamiento independiente y emite sus propios reglamentos administrativos y regulatorios. Tiene prohibición de seguir directrices del Ejecutivo, salvo las que establecen el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.

Es un regulador multisectorial con competencias en cuatro sectores –agua, energía, transporte (incluyendo puertos y aeropuertos) y telecomunicaciones– que regula más de treinta y cinco servicios. Es un regulador pluripersonal, pues sus decisiones de más alto nivel son tomadas por una Junta

Directiva de cinco miembros.<sup>1</sup> Tiene un órgano desconcentrado: la SUTEL, creada por ley en el 2008, que se especializa en la regulación del mercado de telecomunicaciones en condiciones de competencia, pero cuyos reglamentos técnicos, nombramiento de jefes y aprobación de planes y presupuestos, corresponde a la Junta Directiva.

En los mercados de agua, energía y transporte prevalece un modelo de regulación en condiciones no competitivas mediante variantes del enfoque de Tasa de Retorno que buscan reflejar precios *competitivos* de los servicios.

## **LAS EMPRESAS ESTATALES REGULADAS QUE OPERAN EN CONDICIONES NO COMPETITIVAS**

La mayor parte del esfuerzo de regulación de ARESEP se concentra en los servicios públicos prestados en condiciones no competitivas –es decir, en condiciones monopólicas o casi monopólicas– por empresas estatales. La ARESEP regula diecisiete servicios públicos de ese tipo. En esas actividades participan diecisiete empresas estatales: ocho empresas con un ámbito de competencia nacional, dos empresas portuarias, dos empresas municipales con cobertura provincial y cinco cooperativas de electrificación rural.

En el **Cuadro 1** se indican las empresas públicas que operan en monopolio, según su clasificación.

---

**1** El diseño institucional creado en 1996 concentraba las competencias regulatorias en una sola persona, el Regulador General y Presidente de la Junta Directiva. Este último órgano tenía como su principal labor el conocimiento de las apelaciones a las decisiones del Regulador (quien además la presidía). El desarrollo del ente independiente que se hace en la reforma del 2008 concentra las competencias superiores de toda la institución en la Junta Directiva –órgano colegiado– y le permite aprobar la organización.

## CUADRO 1. EMPRESAS PÚBLICAS QUE OPERAN EN MONOPOLIO SEGÚN TIPO DE SERVICIO REGULADO QUE PRESTAN, 2015

Categoría	Nombre	Servicio regulado
Empresas con ámbito de competencia nacional nacional	Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	Acueductos, alcantarillados e hidrantes
	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENA-RA)	Riego, avenamiento, agua para piscicultura
	Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	Generación, transmisión y distribución de electricidad
	Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), que es subsidiaria del ICE	Generación y distribución de electricidad
	Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)	Importación y distribución en plantel de combustibles
	Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER)	Ferrocarril de pasajeros y carga
	Correos de Costa Rica Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC)	Servicios postales sociales Servicios de aeropuerto a las aerolíneas
Empresas portuarias	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOPE), Junta de Administración Portuaria y Desarrollo de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)	Servicios portuarios para pasajeros y carga
Empresas municipales con cobertura provincial	Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago (JASEC)	Acueductos, alcantarillados, e hidrantes; generación y distribución de electricidad
Cooperativas de electrificación rural	COOPESANTOS R. L., COOPEAL-FARORUIZ R. L., COOPEGUANACASTE R. L., COOPELESCA R. L., y Consorcio Nacional de Empresas de Electrificación de Costa Rica R. L. (CONELÉCTRICAS R. L.)	Generación y distribución de electricidad

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de ARESEP.

Las empresas públicas mencionadas presentan una considerable variedad de marcos jurídicos y esquemas de organización, pero todas ellas tienen las siguientes características comunes: a) son propiedad del Estado en su

totalidad, y por tanto, ninguna de ellas genera utilidades apropiables por inversionistas particulares; y b) la razón de su existencia –según se establece en sus marcos jurídicos correspondientes– no es la maximización de ganancias sino el logro de objetivos relacionados con el bienestar general de las poblaciones a las que sirven, mediante la prestación adecuada de sus servicios en el corto y el largo plazo. Las empresas cooperativas comparten esta última condición con las estatales.

## EL MODELO DE REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

### DE INFRAESTRUCTURA

El modelo de regulación de empresas de servicios públicos de infraestructura, llamadas *utilities* en lengua inglesa, surgió en los Estados Unidos de América a finales del siglo XIX, con el mandato de establecer un marco de controles y orientaciones estatales para industrias intensivas en capital caracterizadas por tener economías rendimientos crecientes de escala, lo que en esa época se consideraba suficiente para convertirlas en monopolios naturales (Berg y Tschirhart, 1988, p.1-2). Ante la dificultad –real o imaginaria– de que en estas industrias se generara la eficiencia económica esperable del funcionamiento del mercado, se desarrolló una alternativa consistente en emular en alguna medida los incentivos de mercado desde el ámbito estatal, mediante instrumentos de política económica orientados hacia la determinación de los precios de los servicios.

A partir del análisis del comportamiento y la evolución de estas industrias desde finales del siglo XIX se han venido desarrollando en el ámbito académico diversas teorías explicativas y normativas sobre economía de la regulación. El peligro –y según algunos, la inevitabilidad– de la captura de los reguladores para servir en última instancia los intereses de las empresas reguladas más que los de los consumidores y la escasa credibilidad de reguladores que eran órganos de línea del Poder Ejecutivo (con el consecuente debilitamiento de los planes de inversión de las empresas) han sido objeto de amplia discusión. Se desarrollaron diversos modelos regulatorios que buscaban crear incentivos<sup>2</sup> para guiar el comportamiento

---

<sup>2</sup> Es frecuente encontrar la distinción de dos tipos de regulación: la que se basa en incentivos y la de servicio al costo. En este artículo se entiende que ambos sistemas deben verse como basados en incentivos. El *servicio al costo* no es un criterio contable, sino económico, y funciona como incentivo especialmente a través del *rezago regulatorio*, que les permite a las empresas tener costos menores y retener la diferencia de utilidades. La pregunta relevante, en nuestro criterio, es qué incentivan unos y otros.

de las empresas, incluyendo los de *tasa de retorno*, *precio tope* y *empresa eficiente*. Las sanciones económicas por incumplimientos y faltas servían como instrumentos para afectar las utilidades de las empresas reguladas, haciéndolas aumentar o disminuir según el operador responda o no a las señales del regulador. La aplicación de sanciones económicas a operadores privados tenía sentido, porque la empresa sancionada era capaz de tomar de sus utilidades –y no de los ingresos tarifarios asociados con costos de operación, mantenimiento, o inversión– los montos requeridos para pagar las sanciones.<sup>3</sup>

## UN ESQUEMA *SUI GENERIS* PARA REGULAR EMPRESAS PÚBLICAS

En el contexto de la experiencia internacional, la inclusión de empresas públicas dentro del ámbito del regulador de servicios de infraestructura, como ocurre en Costa Rica, es algo *sui generis*. En principio, se recurre a la regulación cuando existen monopolios *naturales* de carácter privado. Alternativamente se establecen empresas públicas, que en principio pueden tener normas legales que hagan innecesario al regulador. Normalmente no se usan los dos instrumentos para alcanzar el mismo objetivo.<sup>4</sup>

Los reguladores multisectoriales que inspiraron el diseño de ARESEP tenían a su cargo la regulación de empresas privadas. Por la misma razón, los países europeos que tenían empresas estatales en los sectores monopólicos no tuvieron reguladores hasta que se abrieron los mercados en los años ochenta y noventa. Incluso en Costa Rica, el SNE fue creado para regular empresas privadas.

El uso del modelo de regulación de *utilities* para tratar de regular empresas estatales prestadoras de servicios de infraestructura inició con el SNE, en el año 1949, cuando ese ente empezó a regular los precios de los servicios de electricidad del recién creado Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). A partir de entonces, se fue ampliando la cantidad de servicios y empresas estatales a ser regulados por esa entidad. El SNE de

---

<sup>3</sup> Entre la abundantísima bibliografía sobre economía de la regulación, se encuentran: Viscusi, Harrington y Vernon (2005), y Jamison y Berg (2012).

<sup>4</sup> En Berg y Tschirhart (1988, p. 480-484) se reconoce que puede haber situaciones concretas en las que la regulación de monopolios, o *regulación tradicional* resulta ineficiente y que, ante la existencia de *fallas regulatorias*, puede haber algunas alternativas; una de ellas es la propiedad estatal de las empresas prestadoras de servicios de infraestructura. En ese texto, queda claro que la opción de la propiedad estatal de empresas operadoras no puede ser analizada dentro del marco conceptual de la economía de la regulación.

1996 –año en que se transformó en la ARESEP– regulaba cinco sectores de infraestructura cuyos servicios eran prestados por empresas estatales: electricidad, telecomunicaciones, acueductos y alcantarillados, riego y avenamiento, y combustibles derivados del petróleo (véase el **Cuadro 2**).

**CUADRO 2. SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA OPERADOS  
POR EMPRESAS ESTATALES, EMPRESAS OPERADORAS,  
Y AÑO EN QUE EMPEZARON A SER REGULADOS  
POR EL SERVICIO NACIONAL DE ELECTRICIDAD**

Servicio	Empresas públicas	Año
Electricidad	Instituto Costarricense de Electricidad	1949
Electricidad	Juntas Administrativas de Servicios Eléctricos de Heredia (JASEMH) y de Alajuela (JASEMA)	1949
Telecomunicaciones	Instituto Costarricense de Electricidad	1963
Electricidad	Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago (JASEC)	1964
Acueductos y alcantarillados	Los servicios brindados por el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNAA), la JASEMH, las municipalidades, y las asociaciones comunales	1967
Electricidad	Compañía Nacional de Fuerza y Luz	1968
Electricidad	Coopéguanacaste, Coope Alfaro Ruiz, Coopelesca, Coopesantos	1963-1969
Combustibles derivados del petróleo	Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)	1981
Riego y Avenamiento	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA)	1983

Fuente: Elaboración de los autores con base en Rodríguez, E. (2000). *Desarrollo y Regulación de los Servicios Públicos en Costa Rica*. San José, Costa Rica: ARESEP.

Una posible explicación del uso del modelo de regulación de *utilities* para las empresas estatales costarricenses, es que en el momento en que se decide asignar al SNE la regulación del servicio de electricidad prestado por el ICE, esa entidad ya tenía una experiencia ejerciendo sus competencias como regulador de precios de empresas de infraestructura, y, por tanto, resultó natural que asumiera la regulación de una empresa estatal que prestaba el mismo tipo de servicios. La distinción entre operador privado y operador estatal no fue motivo de discusión sobre la idoneidad

del modelo. Por lo demás, en esa época los modelos de ejercicio de la función de propiedad estatal de las empresas públicas, que se discutirán más adelante, aún no estaba tan desarrollado en el mundo. La inclusión de las empresas estatales dentro del modelo de regulación de *utilities* se fue legitimando conforme se fueron asignando competencias al SNE para regular nuevas empresas y servicios. Así, cuando se creó la ARESEP, ese uso del modelo citado en lo que respecta a las empresas estatales estaba tan legitimado en el país que ninguno de los actores que participaron en el proceso de aprobación legislativa lo cuestionaron.

En contraste con la práctica adoptada en Costa Rica, en los Estados Unidos –cuna del modelo de regulación de *utilities*<sup>5</sup>– las empresas estatales, municipales o de propiedad cooperativa no son reguladas en general por las comisiones estatales análogas a ARESEP.<sup>6</sup>

### ¿REGULAR EMPRESAS ESTATALES COMO SI FUERAN PRIVADAS?

La regulación de empresas monopólicas presenta diferencias sustanciales cuando se trata de regular monopolios estatales en lugar de monopolios privados.

Los accionistas son los propietarios de las empresas privadas que prestan servicios de infraestructura. En contraste, las empresas públicas que brindan esos servicios tienen al Estado como propietario. Esta diferencia en el régimen de propiedad de unas y otras empresas genera contextos de regulación radicalmente distintos.

La regulación de empresas privadas está orientada a lograr que sus accionistas establezcan estrategias que sean coherentes con los objetivos regulatorios: servicio al costo, mejora en los niveles de eficiencia, cumplimiento de estándares de calidad y cobertura del servicio, y actualización tecnológica, entre otros. Los incentivos y desincentivos impuestos por el re-

---

<sup>5</sup> Una explicación sobre el surgimiento y la evolución de la función de regulación estatal en los Estados Unidos de América y las diferencias con respecto a la evolución de esta función en Europa, se puede encontrar en Yeung (2010, p. 70-72).

<sup>6</sup> Al respecto, en RAP (2011, p. 24) se indica que las comisiones reguladoras estatales normalmente regulan todas las *utilities* propiedad de inversionistas, pero que, en la mayoría de los estados, las *utilities* de propiedad municipal y las que son propiedad de cuerpos de gobierno locales [en inglés, *public utility districts*] no están sujetas a ninguna regulación económica por parte de las comisiones reguladoras estatales. Se indica además que, en cerca de 20 estados, las *utilities* de propiedad cooperativa están sujetas a alguna forma de regulación estatal, distinta a la que ejercen las comisiones.

gulador afectan las utilidades, que son la razón de ser de la empresa. Esto les convierte en un instrumento poderoso para guiar su comportamiento.

Cuando se trata de empresas públicas, sin embargo, el regulador no puede utilizar incentivos pecuniarios para promover que el Estado, o más precisamente, quien actúe en su nombre, trace las orientaciones estratégicas y establezca los controles necesarios para que se cumplan los objetivos. A diferencia de lo que ocurre en el sector privado, en el sector público no hay un incentivo bien definido sobre el cual pueda actuar el regulador, porque las empresas trazan sus objetivos en términos de resultados sustantivos (que incluyen los intereses propios de sus autoridades políticas y sus burocracias) y no en términos de utilidades. Cuando se trata de resultados sustantivos, el regulador no puede intervenir en su definición y menos aún fiscalizar su cumplimiento. Esas tareas, en el caso de las empresas públicas –y en el de las privadas–, corresponden al propietario.

Las empresas prestadoras de servicios públicos que son propiedad del Estado en su totalidad, no tienen como fin generar utilidades.<sup>7</sup> No es con ese parámetro con el que se evalúa el cumplimiento de su mandato. La totalidad de los ingresos de esas empresas se destina a financiar la operación del servicio, y su expansión. Cuando tienen utilidades, sea por caso fortuito, error regulatorio o excelencia en la gestión, esos recursos adicionales se rebajan de la tarifa del próximo período, se pagan como impuestos o se capitalizan para el desarrollo futuro de la empresa, pero no se distribuyen como ganancias al propietario. Así, por ejemplo:

a. El enfoque de tasa de retorno busca establecer la rentabilidad necesaria para asegurar la retribución competitiva de los inversionistas, que haga posible que los recursos privados necesarios se dirijan hacia la empresa. Esta tasa de retorno, aplicada al capital invertido, se suma a los demás gastos necesarios para prestar el servicio, y permite entonces establecer la tarifa que hace viable el servicio. Lo usual es que se dé a partir de entonces un período de tiempo

---

<sup>7</sup> Se dejan por fuera de este análisis las empresas de capital mixto, con participación privada y estatal en la propiedad de sus acciones. Estas empresas generan utilidades, y en ese tanto, pueden ser susceptibles de la aplicación de enfoques de regulación como el de precio tope. En Costa Rica no existen operadores de servicios de infraestructura de este tipo.

durante el que rige la tarifa, llamado rezago regulatorio, para que el operador tenga el incentivo de bajar sus costos y obtener así una utilidad adicional. En el caso de un operador estatal, sin embargo, este criterio no opera porque no recibe reconocimiento alguno si rebaja los costos y no tiene ningún reconocimiento si reinvierte o capitaliza beneficios.

b. El enfoque de *Price Cap* para regular precios incentiva a las empresas a elevar su productividad, al permitirles compartir con los usuarios las ganancias derivadas de los aumentos en productividad logrados con respecto a metas previamente establecidas. Ese incentivo se basa en que las reducciones de costos por aumento en productividad van a engrosar las utilidades de la empresa. Esta es la razón por la que el enfoque de *Price Cap* no es conceptualmente aplicable a empresas estatales que no generan utilidades para sus accionistas. Un argumento similar se puede formular en cuanto a la aplicación del enfoque de empresa eficiente para regular empresas estatales.

c. La aplicación de sanciones económicas a operadores privados tiene sentido, porque la empresa sancionada es capaz de tomar de sus utilidades los montos requeridos para pagar las sanciones; en el caso de los operadores estatales, los montos requeridos para esos propósitos tendrían que tomarse de alguno de los rubros de costo, con lo cual el regulador se vería obligado a reponerle al operador ese mismo monto en la próxima fijación tarifaria, para no provocar un desequilibrio financiero. Al respecto, se menciona un ejemplo concreto: cuando ARESEP estableció tarifas para los cogeneradores eléctricos en 2006, y el Ministerio Público acogió una denuncia para investigar si al tomar la decisión los Reguladores Generales involucrados en ella habían cometido un delito. Cuando el Ministerio Público desestimó la denuncia –seis años después de presentada–, el ICE decidió demandar a ARESEP ante los tribunales, los cuales resolvieron que esta última había actuado correctamente y condenó al ICE al pago de las costas, y a indemnizar a ARESEP. ¿Cuál fue el efecto de esta decisión sobre el operador estatal? El costo tuvo que cubrirse con tarifas, por lo que el afectado fue el usuario de los servicios. La empresa es inmune a las sanciones pecuniarias.

Existe una razón adicional para que el marco regulatorio de empresas estatales monopólicas sea distinto al de las privadas: la empresa privada podría entrar en quiebra o salir de operaciones, debido a desequi-

librios financieros asociados con bajos niveles de eficiencia sostenidos en el tiempo, si el ente regulador solamente le reconoce los ingresos tarifarios asociados con niveles de eficiencia aceptables para la industria respectiva. Pero las empresas públicas que prestan ese tipo de servicios en condiciones monopólicas, tienen asignadas sus competencias por ley, con frecuencia a perpetuidad, y en condiciones en que resulta legalmente inviable su salida de operación. En el caso de las empresas privadas, el regulador puede ejercer sus competencias sin suponer que la empresa regulada debe mantenerse en operación a toda costa. Pero a las empresas públicas, el regulador está obligado a reconocerles todos los recursos requeridos para evitar que incurra en desequilibrios financieros que amenacen la continuidad de su operación, aun cuando esos recursos estén asociados a niveles importantes de eficiencia.

Hay que reconocer, entonces, que los reguladores de servicios públicos disponen de un arsenal de incentivos económicos limitado frente a las empresas estatales con poder monopólico. Esto no necesariamente deja completamente desarmado al regulador, pero tiene que recurrir a sanciones de corte moral o político, como la divulgación pública de indicadores sobre el desempeño económico y técnico del operador estatal, con el fin de propiciar el reconocimiento o la sanción por parte de la opinión pública, según sea el caso. También puede informar y apoyarse en otros actores, como los sectores gubernamentales afectados o los mismos usuarios de los servicios, en el caso de que estos se encuentren organizados. Pero al utilizar estos instrumentos, el regulador deja de ser un ente superior que resuelve y se convierte en un actor político más.

## **¿SE TRATA SOLAMENTE DE REGULAR A LAS EMPRESAS ESTATALES QUE PRESTAN SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA?**

Las empresas estatales que prestan servicios de infraestructura forman parte del sistema jurídico e institucional del Estado, y en sus respectivas leyes constitutivas se establecen los objetivos que motivaron su creación, los cuales se orientan en función del "interés general".

Tomando esto en cuenta, y más allá de lo que atañe a su regulación, es necesario plantearse la pregunta más general de cómo conducir las conforme a algún concepto de *interés general*. Los objetivos pueden incluir que las empresas aseguren, por ejemplo, cobertura universal de los servicios que prestan, o determinados niveles de calidad, costos mínimos o incluso subsidios cruzados para favorecer a los consumidores de menores

ingresos o a las pequeñas empresas, como lo establece la ley de ARESEP. El regulador de *utilities*, como tal, no tiene instrumentos para definir los objetivos ni para orientar a las empresas en esas direcciones. Y no debería tenerlos, so pena de convertirse en un coadministrador de estas o aún peor, asumir las responsabilidades del propietario. En otras palabras, en el caso de las empresas de propiedad estatal, el desafío no es tanto cómo regularlas, sino sobre todo cómo dirigir las conforme a los acuerdos que genere el sistema político.

La pregunta es más bien cómo diseñar un esquema para el ejercicio de la función de propiedad estatal de las empresas mencionadas, que las enmarque estratégicamente y les obligue a cumplir con los objetivos políticos para los que fueron creadas. Esto podría incluir o no un mandato para maximizar utilidades, aunque sería difícil que empresas que funcionen de la misma forma que las privadas se logren legitimar como parte del Estado. Sí tendría que incluir mecanismos internos para incentivar el cumplimiento de planes, y sanciones cuando no sea el caso.

Un elemento central del esquema de propiedad estatal es por supuesto el financiero. Cuando el gobierno en su función de propietario aprueba las estrategias de las empresas, tendrá que establecer la combinación más adecuada de recursos a obtener de distintas fuentes, sean estas: endeudamiento, tarifas o incluso quizás en el futuro, emisiones de acciones. De esta forma la tarifa se vincula con los planes a cumplir y se complementa desde el inicio con el endeudamiento necesario.

En esta perspectiva, la regulación de precios es solamente un elemento del esquema de ejercicio de la función de propiedad estatal, que debería mantener al menos los siguientes objetivos: vincular el cálculo de las tarifas a los planes de inversión y a las estrategias de gestión financiera previamente establecidos, asegurar que el cálculo del componente tarifario para gastos de operación refleje un verdadero compromiso con la eficiencia económica, y permitir la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de fijación tarifaria.

En la literatura sobre gestión de empresas estatales, el marco conceptual para definir un adecuado ejercicio de la función de propiedad estatal de esas empresas es el del gobierno corporativo de empresas estatales. El más importante modelo de referencia sobre gobierno corporativo de empresas estatales es el de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que está plasmado en la publicación titulada

*Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas* (OCDE, 2011).<sup>8</sup> En Costa Rica no existe un marco jurídico específico que establezca la función de propiedad de las empresas estatales, ni una política estatal que establezca las orientaciones estratégicas del Estado aplicables a las empresas que son de su propiedad. Tampoco existen entes estatales designados para ejercer la función de propiedad estatal. En consecuencia, las Juntas Directivas de esas empresas carecen de un referente claro para guiar sus decisiones en función del interés de su propietario, que es el Estado, y carecen de un esquema de estímulos diseñado para que sus decisiones sean compatibles con ese interés.<sup>9</sup>

En otras palabras, las empresas públicas costarricenses son empresas cuyo propietario está ausente de la toma de decisiones acerca de su desempeño. La ausencia del Estado del esquema de toma de decisiones sobre las empresas estatales genera un vacío de poder que en los hechos es llenado por otros actores que inciden en su dinámica. Entre ellos, son muy importantes los grupos pertenecientes a los estamentos burocráticos de estas empresas, sus proveedores y sus altos jefes.

Tampoco se cumplen otras condiciones para un adecuado gobierno corporativo de empresas públicas, como la competencia de las Juntas Directivas para nombrar o cesar sus Gerentes Generales, que en Costa Rica son los Presidentes Ejecutivos. Estos puestos son nombrados por el Consejo de Gobierno. Las normas sobre nombramiento de los miembros de las Juntas Directivas tampoco tienen un diseño óptimo para asegurar la selección de las personas idóneas. Algunos criterios al respecto que no se aplican en el caso de las empresas públicas costarricenses son los siguientes: a) que los

---

<sup>8</sup> En la abundante bibliografía disponible sobre gobierno corporativo de empresas públicas, se encuentran diversas listas de condiciones para que el desempeño de esas empresas sea eficiente y esté orientado hacia el interés general. Véase, por ejemplo, OECD, 2011; CAF, 2010; y Gobierno de Perú, 2013. Las tres categorías de condiciones que se indican en este párrafo son un intento de los autores de este artículo por agrupar esas listas de condiciones en función de los objetivos específicos hacia los que se orienta cada una de ellas.

<sup>9</sup> Costa Rica contó en los años setenta y ochenta con un mecanismo para ejercer la propiedad: la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA). La experiencia fue muy negativa y se vincula incluso con la crisis de la deuda de principio de los ochenta. Habría, por supuesto, que aprender de esta experiencia, que ha sido analizada, por ejemplo, en Meléndez, D. (1990).

procesos de selección aseguren que los Directores tengan la combinación de competencias necesaria para cumplir sus responsabilidades; b) que la entidad que representa al propietario sea la única responsable de organizar la participación del Estado en el proceso de nominación; y c) que los miembros del Directorio sean remunerados adecuadamente, considerando los niveles de remuneración de mercado.

Las carencias jurídicas e institucionales en materia de propiedad estatal de empresas públicas son acentuadas por la debilidad que caracteriza al ejercicio de la función de rectoría sectorial del Poder Ejecutivo. En el contexto del gobierno corporativo de las empresas públicas, y dentro del sistema jurídico e institucional costarricense aplicable al sector público, la función de rectoría sectorial podría ser un elemento esencial. En los principales sectores regulados por ARESEP en los que operan empresas públicas en monopolio –electricidad, agua e hidrocarburos– la organización del Poder Ejecutivo se caracteriza por un ejercicio débil o inexistente de la función de rectoría. En los ministerios a cargo de esos sectores, se carece de equipos permanentes de profesionales especializados en labores propias de la rectoría sectorial, y consecuentemente, no se llevan a cabo las actividades técnicas requeridas para ejercer la rectoría política (elaboración de planes de mediano y largo plazo, seguimiento del desempeño de las empresas públicas, definición de orientaciones de política, etc.).

## **CONCLUSIONES**

1. Las empresas estatales monopolísticas que prestan servicios públicos regulados por la ARESEP no tienen como razón de existir la generación de utilidades. Como consecuencia, no responden a los incentivos económicos que pueden activarse con los modelos e instrumentos empleados por los reguladores de servicios de infraestructura para el sector privado. Los modelos como Tasa de Retorno, Precio Tope y Empresa Eficiente, y los instrumentos basados en aplicación de sanciones económicas a las empresas reguladas, tienen algo en común: su efectividad depende de que las empresas reguladas generen utilidades. En estas condiciones, la ARESEP resulta un regulador débil desde su misma concepción, con pocas e insuficientes opciones para incidir en el desempeño de las empresas estatales citadas.

2. La debilidad inherente a la ARESEP en el campo de la regulación de empresas estatales podría corregirse si existiera en el país un adecuado marco de gobierno corporativo de empresas estatales, mediante el cual

el Estado pueda ejercer su condición de propietario de esas empresas. Cuando el Estado no asume esa función, el vacío de poder que deja suele ser llenado por otros actores que operan dentro o fuera de las empresas estatales, movidos por intereses particulares. Los arreglos de fuerzas que así se generan dificultan mucho que las empresas estatales se orienten según el interés general de la sociedad. Esta es la situación en Costa Rica.

## FUENTES CONSULTADAS

Corporación Andina de Fomento (CAF) (2010). *Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado*. Corporación Andina de Fomento (CAF).

Gobierno de Costa Rica (2008). *Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, No. 7593*. Procuraduría General de la República, Sistema Nacional de Legislación Vigente. En: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=26314&param2=1&strTipM=TC&lResultado=4 &strSim=simp](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=26314&param2=1&strTipM=TC&lResultado=4 &strSim=simp)

Gobierno de Perú (2013). *Código de buen gobierno corporativo para las sociedades peruanas*. Comité de Actualización de los Principios de Buen Gobierno para las Sociedades Peruanas, Lima.

Jamison, M. y Berg, S. (2012). *Utility Regulatory Fundamentals*. Public Utility Research Center, University of Florida, Gainesville.

Meléndez, D. (1990). CODESA. San José, FINTRA.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (2011). *Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas*. París.

Rodríguez, E. (2000). *Desarrollo y Regulación de los Servicios Públicos en Costa Rica*. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, San José.

Sanford V. Berg y John Tschirhart (1988). *Natural Monopoly Regulation: Principles and Practice*. Cambridge University Press, Londres.

The Regulatory Assistance Project, RAP (2011). *Energy Regulation in the United States: A Guide*. En: [http://www.rap.org/RAP\\_Lazar\\_ElectricityRegulationInTheUS\\_Guide\\_2011\\_03.pdf](http://www.rap.org/RAP_Lazar_ElectricityRegulationInTheUS_Guide_2011_03.pdf)

Viscusi, W. K.; Harrington, J. y Vernon, J. (2005). *Economics of Regulation and Antitrust*. The MIT Press, Cambridge.

Yeung, K. (2010). *The Regulatory State*. En: Baldwin, R. The Oxford Handbook of Regulation. Oxford University Press, New York.

# **(RE) CONSTRUYENDO LA BANCA PÚBLICA: EL CASO DE TURQUÍA**

## **(RE) BUILDING THE PUBLIC BANK: THE TURKISH CASE**

*Thomas Marois  
Ali Riza Güngen*

### **INTRODUCCIÓN**

Las instituciones de banca pública se han estado construyendo y reconstruyendo alrededor de diferentes escenarios históricos, desde la antigua Babilonia hasta la Turquía contemporánea. Pero aparte de sus capacidades de reunir y movilizar dinero, relación de la banca pública de hoy con aquellas de la antigüedad es muy reducida. El porqué de la emergencia de la banca pública contemporánea, lo que define sus funciones operativas, y quiénes se benefician de la banca pública son interrogantes de caso específicas y contextuales que usualmente desafían la generalización. No hay nada eterno sobre estas instituciones públicas. Más bien, los agentes individuales y colectivos luchan para construir y reconstruir la banca pública, y para definir su contenido social, mediados por sistemas económicos más amplios y estructuras socio-políticas.

Ese es el caso de los países en desarrollo. Las variadas experiencias de estas sociedades en relación con la decolonización, la construcción de estados y la formación de clases en su transición al capitalismo fundamentalmente conformaron la naturaleza de la banca pública del siglo XX. Igualmente, el cambio de las estrategias de desarrollo en torno al Estado por las estrategias orientadas al mercado, continuaron conformando la banca pública del siglo XXI.

Este es el caso de Turquía. Las élites del Estado crearon un amplio rango de bancos públicos que figuraron permanentemente en la transición de Turquía hacia el capitalismo, a principios del siglo XX. Mientras mantienen el control de aproximadamente un tercio de los activos de

la banca al día de hoy, el control original institucionalizado de Turquía sobre los seis bancos públicos restantes ha pasado a estar superpuesto con imperativos de competitividad neoliberales. Esto ha generado contradicciones sociales, políticas y económicas imprevistas y complejas que no son fácilmente desempaquetadas por rígidas narrativas de lo público versus lo privado.

Nuestro argumento en este artículo es que las complejidades históricamente cambiantes de los bancos públicos en general, y en Turquía en particular, son entendidos de mejor manera desde un punto de vista de *contenido social*. Comenzamos con un breve resumen histórico de la banca pública, seguido por una discusión sobre tres modelos teóricos que compiten para comprender la propiedad de los bancos. Optamos por lo que llamamos el punto de vista de contenido social e ilustramos por qué creemos que este ayuda a superar las aproximaciones a la banca que, de otra manera, son estáticas y polarizadas. Pasamos luego al caso de Turquía para interpretar la evolución basada en clases y las funciones algunas veces contradictorias de la banca pública en términos concretos. Sin embargo, a pesar de que sea problemático, señalamos la potencialidad de la banca pública como una alternativa a las normas financieras neoliberales y resaltamos las posibles maneras de mejorar su carácter *público*.

## **LA BANCA PÚBLICA EN CONTEXTO HISTÓRICO**

Instituciones similares a la banca pública datan de hasta 2400 a. C. En los templos de los antiguos Babilonia y Sumeria, servicios crediticios con intereses formaban parte de la infraestructura política y económica. Periódicamente, el sobreendeudamiento o desastres naturales repentinos ponían en peligro la estabilidad financiera, provocando que los monarcas ofrecieran indultos a las deudas populares (Graeber, 2011, p. 65).

Ocurría algo similar durante los tiempos medievales. Los banqueros privados italianos sistematizaron los esquemas "compre ahora, pague después", beneficiándose de tasas de interés muy altas. Pero en tiempos de falta de pago generalizada de los individuos por motivos de dificultades económicas, las duras penalidades podían provocar inestabilidad popular. Ocasionalmente el Estado Italiano debía proporcionar alivio de deudas a partir de fondos públicos para garantizar estabilidad (un precursor inicial del rescate con fondos públicos). Además de las recurrentes crisis bancarias, los gobiernos estaban desesperados por una alternativa financiera estable. Esto eventualmente da pie a los primeros bancos públicos.

El primero de este tipo de bancos se materializa en Barcelona en 1401 –el Taula de la Ciutat–, que sobrevivió unos 450 años de una forma u otra (Spufford, 2014, p. 245-6; Felloni, 2005, p. 43). Un segundo banco público se formó poco tiempo después en Génova, en 1408 –el Casa di San Giorgio– y operó hasta principios del siglo XIX. No fue sino hasta 1587 que emergió el tercer banco público en Venecia –el Banco della Piazza di Rialto– como respuesta a una sucesión de fallas de la banca privada. Subsecuentemente, bancos públicos se formaron en Ámsterdam (1906), Hamburgo (1919) y Núremberg (1621). En un contexto bastante diferente, cuáqueros británicos del siglo XVIII en la colonia estadounidense de Pensilvania fundaron un banco público para pagar colectivamente las necesidades de crédito de los agricultores (Rappaport, 1996, p. 31). Cualquiera de las devoluciones realizadas en ese proceso fueron entonces canalizadas de nuevo en los ingresos públicos de la comunidad.

A pesar de su diversidad, estas instituciones compartieron un fundamento común: tener una institución financiera que pudiera funcionar bajo el interés público (en el sentido amplio), en lugar de que fuera para el sector privado solamente. De hecho, la capacidad de los primeros bancos públicos les permitió sobreponerse a inestabilidades económicas, y proveer crédito accesible a sectores económicos prioritarios, además de servicios financieros para el aparato estatal (créditos, pagos de compensación, intercambio internacional, etc.), lo cual fue muy significativo. Este breve recorrido nos permite entender históricamente la emergencia de la banca pública.

Sin embargo, no fue sino hasta finales del siglo XIX y principios del siglo XX, en medio de transiciones globales a los estados independientes post coloniales, con la profundización del capitalismo y la expansión del socialismo, que los bancos públicos se hicieron más comunes, a pesar de que fuera por razones muy diferentes. En un extremo, los gobiernos buscaron formas explícitas de no apoyar las aspiraciones nacionalistas y los proyectos de desarrollo a gran escala, ya sea capitalista nacional, socialista, fascista o imperialista. En el otro extremo, los bancos cooperativos de raíz local surgieron para ofrecer créditos en pequeña escala y experiencia en desarrollo local (Birchall, 2013).

Nuestro interés radica en los numerosos ejemplos de bancos públicos en los países en desarrollo, que se materializaron en el siglo XX con diferentes orientaciones ideológicas y operativas. Por ejemplo, después de una breve guerra civil en 1948, Costa Rica nacionalizó sus bancos para asegurar la “democratización del crédito” y gestionar las prioridades na-

cionales de desarrollo (Marois, 2005). Posteriormente a 1949, el Partido Comunista de China movilizó el Banco Popular (establecido en 1948) para financiar la infraestructura pública y el desarrollo económico. En 1952, las autoridades brasileñas fundaron el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), el cual desde entonces ha pasado por varias transformaciones, dependiendo de la naturaleza política del régimen de gobierno (von Mettenheim, 2012). Durante la década de 1960, Argelia, Libia, Tanzania, India y Egipto se comprometieron con las nacionalizaciones bancarias, a menudo bajo la intención de apoyar una política de desarrollo nacional, de orientación socialista. Por la década de 1970 las estimaciones sugieren que, en las economías periféricas, el 65 por ciento de los activos de los mayores bancos estaban bajo control público, mientras que en las economías avanzadas el control público alcanzó el 40 por ciento del sector bancario (Levy Yeyati, Micco y Panizza 2007, p. 212).

Es importante comprender por qué las formas de la banca pública se arraigaron en el desarrollo de las economías de mercado. En estas sociedades, el sistema de "reserva fraccionaria" cumplió un papel vital para permitir que los bancos privados y públicos aceptaran depósitos y posteriormente hicieran préstamos a partir de esa cantidad (por ejemplo, un dólar que tuvo lugar en reservas puede generar diez dólares en préstamos). En las economías periféricas en las que existían pequeños excedentes de ahorro, esta función de creación de crédito significaba que los bancos podrían responder a una necesidad estructural cada vez mayor dentro del capitalismo para el acceso a más crédito. Sin embargo, como los préstamos se repagan en el futuro, esto conlleva un riesgo de impago. Para los bancos privados con ánimo de lucro, esto da lugar a un patrón pro-cíclico significativo de los préstamos: cuando los tiempos económicos son buenos, los bancos privados prestan con mayor libertad, pero cuando los tiempos son malos, tienden a restringir los préstamos. La evidencia empírica sugiere que los bancos privados son los más pro-cíclicos de todos (Bertay, Demirgüç-Kunt y Huizinga, 2014). Al igual que en la Edad Media, las autoridades públicas buscan alternativas fuera del mercado.

Los bancos públicos, incluso si cobran intereses, no siempre han tenido fines de lucro, y por lo tanto podrían hacer préstamos por razones estratégicas de desarrollo, proporcionando la posibilidad de dar préstamos anticíclicos, al contrario de la tendencia económica dominante (Butzbach y von Mettenheim, 2014). Es a partir de este principio básico que muchos gobiernos modernos han fundado los bancos públicos; es decir, para

funcionar fuera del mercado y ser instituciones poderosas en coordinación con el desarrollo (Gerschenkron 1962; de Luna-Martínez y Vicente, 2012). Los bancos públicos pueden financiar el desarrollo nacional y llegar a segmentos importantes de la sociedad, como los agricultores, los comerciantes y las cooperativas. Los bancos privados a menudo se niegan a atender estos segmentos debido a los costos potenciales de darles préstamos, contratos a largo plazo, y las condiciones a veces peligrosas que ello implica. Por el contrario, durante gran parte del siglo XX, la maximización de utilidades no definió la mayoría de las operaciones de banca pública.

## **PUNTOS DE VISTA OPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD**

### **DE LOS BANCOS EN LAS ECONOMÍAS DE MERCADO**

Los debates contemporáneos sobre la banca y el desarrollo están lejos de resolverse, siendo la posesión de los mismos una de las cuestiones más disputadas, particularmente en las economías de mercado. En ese sentido, tres puntos de vista conceptuales distintos destacan: el del *interés privado*, la visión heterodoxa de *desarrollo*, y la visión crítica de *contenido social*. Los dos primeros comparten una preocupación normativa por una mejor gestión con orientación al capitalismo de mercado, pero se aplican entendimientos divergentes de lo privado frente a la propiedad pública. La tercera, por el contrario, trata de interpretar los bancos públicos dentro de la especificidad histórica del capitalismo, con una preocupación normativa por la identificación de prácticas progresistas alternativas de la reproducción social y el papel que podrían desempeñar las finanzas democratizadas en el mismo.

#### **Puntos de vistas del *interés privado***

Los puntos de vista del interés privado de la banca tienen sus raíces en las concepciones liberales de la naturaleza humana individual y postulados neoclásicos de los beneficios de la competencia en el mercado. A partir de las nociones hobbesianas de los individuos que consumen mucha energía, edictos lockeanos que atan la propiedad privada de la libertad, y doctrinas smithianas de defensa del libre intercambio y la competencia individual, los teóricos contemporáneos se aferran a una propuesta ideológica que subyace en la idea de que los estados no deben interferir con la propiedad privada de un individuo o el funcionamiento del mercado competitivo. Hayek (1984, p. 381) sintetiza esta tradición liberal con el argumento de que las funciones coercitivas del gobierno deben guiarse únicamente por la preocupación en la preservación de la paz, la justicia y la libertad.

La economía política liberal tiene como premisa los beneficios sociales de la separación formal entre lo público y lo político de lo privado y lo económico. El método teórico deductivo por el cual estos fundamentos individualistas se alcanzan *a priori* posteriormente reproducen una teorización pre-social del liberalismo. La economía neoclásica, a través de sus enfoques metodológicos individualistas y deductivistas, está ideológicamente acorde con estos ideales (véase Lawson 2013; Solomon 2010, p. 130-34). Este linaje ideológico permite a los economistas convencionales afirmar que la propiedad privada es intrínsecamente superior a la pública, impulsando la innovación y la protección contra la corrupción (Mishkin 2009; Shleifer 1998; Vanberg 2005). De ello se desprende que las *instituciones políticas fundamentales* de la sociedad incluyen la protección universal de la propiedad privada y los marcos que realzan el mercado (Calomiris y Haber, 2014, p. 12-13, 35). Esta es la columna vertebral del neoliberalismo en general, y de los puntos de vista de interés privado de la banca en particular.

La visión de interés privado, por tanto, considera que agregar algo socialmente progresista a la posesión de los bancos públicos es idealista e ingenuo (Barth et al., 2006, p. 34-5). Por el contrario, a fines socialmente deseables se llega mejor a través de los actores privados en el mercado competitivo; los gobiernos pueden regular esto de mejor manera, pero nunca debe interferir directamente en los bancos que poseen (Barth et al., 2006, p. 14; Banco Mundial, 2012). Este punto de vista ha influenciado a tres décadas de formación de la política económica neoliberal, a pesar de la pobre evidencia al respecto. Por ejemplo, el informe de Crecimiento de las Finanzas Banco Mundial de (2001, p. 123) declaró que, "cualesquiera sean sus objetivos originales, la propiedad estatal tiende a atrofiar el desarrollo del sector financiero, lo que contribuye a un crecimiento más lento." Cuatro páginas más adelante, sin embargo, el informe admite que, "hasta hace poco, la evidencia primaria sobre esta cuestión [es decir, el fracaso del gobierno en las finanzas] ha sido anecdótica" (Banco Mundial, 2001, p. 127; énfasis añadido), a pesar de dos décadas de promoción de la privatización de la banca. En este paradigma, la credibilidad de los bancos es, *a priori*, determinada de acuerdo con la forma de la posesión. Por otra parte, por qué las sociedades podrían promover o preservar los bancos públicos se ve, asimismo, como una cuestión de conocimiento predeterminado: los gobiernos controlan los bancos para obtener beneficios políticos y personales corruptos (La Porta, López-de-Silanes y Shleifer 2002, p. 266; Banco Mundial 2012, p. 117). Los matices de la historia se han perdido para tales teorías pre-sociales.

### **Puntos de vista *desarrollistas* heterodoxos**

Los puntos de vista del desarrollo heterodoxo de la banca, por el contrario, generalmente se conectan a los enfoques keynesianos, weberianos e institucionalistas. Los defensores de esta perspectiva en sentido amplio apoyan las capacidades de coordinación del Estado fuera del mercado como sea necesario para la gestión de las inestabilidades del desarrollo capitalista. John Stuart Mill imputaba una fuerte orientación normativa, argumentando que necesitaban la intervención estatal y medidas de redistribución para mitigar (aunque no eliminar) la dominación de clase dentro de las relaciones capitalistas emergentes.

Durante gran parte del siglo XX la propiedad pública y la *maquinaria de gobierno* han ocupado un lugar destacado en las perspectivas más heterodoxas. La creencia de que las instituciones del Estado, al igual que los bancos públicos, deben perseguir objetivos de utilidad social y de desarrollo a largo plazo han dominado (Öztürk, Gultekin-Karakas y Hisarcıklılar, 2010). Históricamente, este enfoque pone de relieve la escasez de capital en los países en desarrollo y la improbabilidad de que los bancos privados estén dispuestos a llenar el vacío, necesitando por lo tanto la banca pública para los fines de desarrollo (Gerschenkron, 1962).

Los planteamientos neokeynesianos más contemporáneos han desechado en gran medida las preocupaciones de la desigualdad de clase (y, a menudo, rechazan la propiedad pública), centrándose más en cómo las instituciones estatales pueden manejar mejor el capitalismo. Las relaciones entre Estado y sociedad son vistas como esferas separadas de la existencia, donde el Estado mantiene una racionalidad independiente y elitista, se ocupa del desarrollo capitalista y la desigualdad social en formas que trascienden los deseos contrapuestos de los individuos y mercados (Evans 1995; véase también Selwyn, 2015). Como resultado, algunos economistas del desarrollo han disminuido en gran medida el llamado a la banca pública, centrándose en cambio en el fortalecimiento de la capacidad reguladora del Estado (Spratt, 2009).

Desde la crisis de 2008-2009, sin embargo, ha habido un renovado interés en la banca pública para apoyar los objetivos de desarrollo (Culpeper 2012; Marshall 2010), a pesar de estos puntos de vista heterodoxos del desarrollo, aún tienden a esencializar la posesión de la banca pública como un programa racional –manejado por las élites– que apoya, al contrario, un orden de mercado neoliberal. Objetivos socialmente progresistas y sustantivamente democratizados tienden a ser oscurecidos en este punto de vista neo-desarrollista.

### **Punto de vista crítico de *contenido social***

Un tercer enfoque de posesión de los bancos es uno que historiza instituciones bancarias y sus operaciones en el contexto del capitalismo. Nos referimos a esto como una visión de “contenido social”, a partir de un amplio materialismo histórico, y en gran medida marxista, que es el cuerpo de la investigación (ver Hilferding 2006 [1981]; Lenin 2011 [1964]; Marois, 2012, p. 24-35). En este enfoque, reconocemos que el papel de los bancos a lo largo de la historia en la sociedad precede al capitalismo (como se señaló anteriormente). De acuerdo con ello, un enfoque de contenido social no toma los bancos como derivados de los procesos institucionales capitalistas, y no todo lo relacionado con los bancos es explicable vis-à-vis los imperativos competitivos y las relaciones de clase de explotación del capitalismo. Los diferentes tipos de formas de género y raciales de poder y privilegio encuentran su camino en las instituciones bancarias y sus operaciones (Dymski 2009; Roberts 2013). Estas fuerzas sociales que se cruzan se ven afectadas por el contexto estructural la evolución del capitalismo y, a su vez, definen la lógica social del mercado.

Una característica distintiva de nuestro punto de vista de contenido social es que la categoría de posesión por sí sola no determina cómo los bancos actúan (o más precisamente, su personal, sus gerentes y propietarios). Por el contrario, todas las instituciones bancarias son histórica y socialmente construidas: “Los bancos son las relaciones sociales institucionalizadas que reflejan las relaciones históricamente específicas de poder y la reproducción entre los bancos, otras empresas, el estado y la mano de obra en general” (Marois 2012, p. 29).

Estas relaciones sociales institucionalizadas están influenciadas por, pero no limitadas a, las relaciones específicas de clase más amplias para el capitalismo, que imparten una lógica social competitiva, sin determinar operaciones bancarias individuales. En resumen, los organismos individuales y colectivos dan forma al mundo que nos rodea, pero, parafraseando a Engels (1959, p. 230), no en las condiciones de nuestra propia elección y ni funcionando como está previsto. Instituciones, bancos incluidos, toman forma como hibridaciones complejas de luchas sociales que rara vez se corresponden con cualquier noción idealizada (Jessop, 2002, p. 453; Peck, Theodore y Brenner, 2012, p. 271). Las formas institucionales específicas del contexto, no son momentáneamente fijas, sino que fluctúan asumidas dentro de los procesos de neoliberalización globales relativos a las ondas y los patrones de reestructuración de la reglamentación disciplinaria por el mercado (Peck et al 2012, p. 268) históricamente específicas.

Consecuentemente, desde el punto de vista de contenido social, todos los bancos, ya sean públicos o privados, son variedades institucionalizadas de los bancos neoliberalizados de hoy. Dado nuestro enfoque en los bancos públicos, el desafío teórico, metodológico y político es investigar la forma en que casos específicos y variados son constitutivos de un sistema generalizado de una regla social neoliberal, que constituye al mismo tiempo las fuentes potencialmente significativas de poder social capaz de facilitar una ruptura con el neoliberalismo.

Los bancos públicos de Turquía, como una forma particular de la banca, deben por lo tanto ser evaluados en sus propios términos históricos y como un reflejo de la dinámica y las prácticas de la reproducción material que pueda ofrecer posibilidades importantes para romper con el capitalismo neoliberal de energía a menudo contradictoria. Es de este estudio específico del contexto que nos referimos a continuación.

## **LA HISTORIA DE LOS BANCOS PÚBLICOS EN TURQUÍA**

En Turquía, al igual que en muchas otras sociedades periféricas, la búsqueda de capital para financiar la transición al capitalismo post-colonial fue un reto, especialmente si se trataba de evitar la profundización de la dependencia de bancos extranjeros. Una solución implicó el apoyo oficial a los bancos nacionales, públicos y privados, dada su capacidad para unir y movilizar dinero como capital prestable. Pero a medida que surgían los bancos privados locales, estos eran a menudo demasiado pequeños o demasiado integrados en industrias específicas para financiar de manera efectiva otros proyectos de desarrollo e infraestructura pública. Al contrario de las ideas para pre-sociales neoclásicos, muchos bancos privados estaban básicamente indispuestos e incapaces de responder a las necesidades financieras de Turquía (Kuruc, 1987). En consecuencia, la transición al capitalismo genera la necesidad de las autoridades turcas de establecer bancos públicos; en su mayoría, grandes bancos comerciales de captación de depósitos propiedad del Estado (ver **Tabla 1**), que posteriormente asumieron un papel activo e influyente en los procesos de construcción del Estado y del mercado a través de las misiones de desarrollo políticamente determinadas (Öztürk et al., 2010).

**TABLA 1: PRIMEROS BANCOS PÚBLICOS COMERCIALES DE LA REPÚBLICA DE TURQUÍA**

<b>Banco Público</b>	<b>Año de establecimiento</b>	<b>Objetivo de desarrollo u objeto de financiamiento</b>
Ziraat Bank	1863/1888	Agricultura.
Emlak Bank	1927	Préstamos de bienes raíces e hipotecas.
Sümerbank	1933	Industrialización y otras empresas propiedad del Estado.
Belediyeler Bank	1933	Infraestructura municipal, como agua, electricidad, drenajes y preparación de planos de construcción.
Etibank	1935	Generación de energía eléctrica y financiamiento de la minería y el mercadeo mineral.
Denizbank	1937	Desarrollo marítimo.
Halkbank	1938	Cooperativas, artesanos, comerciantes y productores a pequeña escala.

Fuente: BAT 1999; BAT 2009.

A mediados de los años 1940 y 1950, el gobierno del Partido Democrático de Turquía alentó a la banca privada como parte de un experimento de liberalización económica. Sin embargo, frustrado por los malos resultados, las autoridades recurrieron de manera decisiva a una estrategia de desarrollo dirigido por el Estado en la década de 1960. La Organización de Planificación del nuevo Estado (establecido en 1961) trabajó en conjunto con diez bancos comerciales públicos diferentes y tres bancos de desarrollo (que constituyen aproximadamente el 70 por ciento de todos los activos bancarios) para coordinar la inversión, decidir sobre los créditos subvencionados, y, de nuevo, establecer nuevas inversiones industriales y proceder a la declaración de empresas públicas, así como asignar las divisas de acuerdo con los planes de desarrollo quinquenales (Aydın, 2005, p. 34-5; Keyder, 2000, p. 204; Marois, 2012, p. 55-6). Durante décadas, estos bancos públicos cumplieron sus mandatos de desarrollo, la gestión sostenible de las *pérdidas de destino* asignadas [definidas como una indicación en el Tesoro de Turquía derivado de préstamos de protec-

ción oficial y de los intereses devengados (BAT 2001)]; es decir, hasta 1980 se dio el giro de Turquía al neoliberalismo.

### **Reestructuración neoliberal de la banca pública turca**

Por mediados y finales de la década de 1970 la llamada edad de oro del desarrollo capitalista dirigida por el Estado estaba en declive a nivel internacional. Una serie de choques del petróleo había afectado a la economía mundial y los EE.UU. sufrió tanto la alta inflación como la recesión. En respuesta, el Tesoro de Estados Unidos permitió que las tasas internas de interés se dispararan, causando que las tasas de interés en todo el mundo superaran el 20 por ciento o más. Las consiguientes crisis de deuda de 1980 que estallaron en todo el mundo en desarrollo ayudaron a allanar el camino para los procesos de ajuste estructural neoliberal a nivel mundial (Glyn, 2006).

Turquía no estuvo exento de esta transición neoliberal (Yalman, 2009). De hecho, la rentabilidad y la estabilidad de los bancos públicos había empezado a erosionarse a finales de 1970, y las autoridades comenzaron una vez más a prever una mayor participación de la banca y las finanzas privadas en el país. En la década de 1980, las finanzas privadas finalmente se abrieron con un golpe militar y una transición autoritaria. A pesar de algunas medidas de liberalización rápida inicial (que desencadenan una costosa crisis bancaria en 1982), las autoridades procuraron evitar grandes cambios en la posesión de los bancos. Durante los siguientes veinte años, el control de la banca pública solo disminuyó en un 6 por ciento, pasando de tener un 45 por ciento a principios de 1980, a un 39 por ciento a finales de 1990 (los activos de los bancos privados nacionales, en consecuencia, aumentaron de 44 a 50 por ciento) (BAT, 1999).

Pero a medida que la fase de acumulación de capital se desplazó al neoliberalismo, también lo hicieron los bancos públicos cuando las autoridades gobernantes se alejaron de las metas de desarrollo, con consecuencias duraderas. En medio de la turbulenta década de 1990 – caracterizada por las crisis financieras recurrentes en los países del Sur– coaliciones de Turquía comenzaron a utilizar los bancos públicos para ocultar el déficit presupuestario del gobierno (BRSA, 2003; OCDE, 1999). Las pérdidas de servicio público bancarias explotaron, pasando de un 2,2 por ciento del PIB en 1995 al 13 por ciento en 1999; es decir, de \$2,77 mil millones a \$19.2 millones de dólares (Banco Mundial, 2000). Lejos de ser destinado a los ideales de desarrollo, los defensores neoliberales de Turquía utilizan los bancos públicos para ayudar a suavizar la transición

del país, socialmente inestable, al neoliberalismo (Ergüneş, 2008, p. 325; Marois, 2012, p. 205).

La exposición de las pérdidas de la banca pública y las prácticas cada vez más especulativas de la banca privada desencadenaron la crisis financiera propia más importante de Turquía en el período 2000-2001, durante el cual que se abrió una nueva fase de profundización neoliberal (Akyüz y Boratav, 2003). A raíz de ello, se tomó \$22 mil millones en fondos públicos para cubrir las pérdidas de servicio *neoliberal* de los bancos públicos y \$25 mil millones en dinero público para rescatar a los bancos privados fallidos, para un total de \$47 mil millones en pérdidas socializadas públicamente, que equivalen a aproximadamente el 30 por ciento del PIB para 2002 (Marois, 2011).

El Programa de Reestructuración del Sector Bancario (EBRP, por sus siglas en inglés) del 2001 trajo cambios estructurales en el contenido social de la banca. Así, para los bancos públicos, la EBRP estableció un proyecto de reestructuración de dos etapas que implicaba la reorganización financiera inmediata y reestructuración de las operaciones en curso en torno a la eficiencia del mercado y los imperativos de rentabilidad (véase BRSA 2002; Marois, 2012). El objetivo político era que los bancos públicos institucionalizaran el comportamiento maximizador de los beneficios del sector privado, con la intención de privatizarlos a un plazo de cinco años. Más de una década después, la reestructuración orientada hacia el mercado ha tenido la consecuencia involuntaria de hacer que las funciones de la banca pública sean vitales para la reproducción del neoliberalismo turco.

## **BANCA PÚBLICA TURCA EN LA ACTUALIDAD**

A partir de 2015 quedan en Turquía seis bancos controlados por mayoría pública –tres grandes comerciales y tres pequeños bancos de desarrollo–. Los tres bancos comerciales (Ziraat, Halkbank y Vakifbank) se encuentran entre los diez bancos más grandes de Turquía, que en el año 2014 en conjunto controlaban el 28 por ciento de los activos del sector (cerca de US \$227 millones de dólares) (BAT 2014, I-12, II-234). Los bancos públicos de desarrollo (Kalkınma, Eximbank e ILLER) controlan un 2 por ciento adicional de los activos del sector bancario, que se especializa en el desarrollo y la financiación de la infraestructura.

Todos los bancos públicos de Turquía son sociedades anónimas en las que diferentes autoridades estatales poseen acciones de control. Ziraat y

Eximbank son propiedad total del Gobierno Federal, en tanto que el Tesoro de Turquía posee el 99 por ciento de las acciones del Banco Kalkınma. El Banco İLLER también es totalmente público, pero controlado por las autoridades provinciales, municipales y de aldea de Turquía. Vakıfbank es un caso especial como una rama cultural del Estado; el Directorio de las Fundaciones controla la posesión del mismo en nombre de miles de individuos y fundaciones sin fines de lucro (por ejemplo, sitios de patrimonio) y ha sido privatizado parcialmente desde el 2005. Por su lado, las acciones del Halkbank han sido transferidas a la Administración de Privatizaciones del Estado (que recibe los pagos de dividendos de las declaraciones anuales de Halkbank). Dos oferentes públicos han vendido casi el 50 por ciento de sus acciones.<sup>1</sup>

En todos estos casos, las autoridades estatales turcas retienen acciones de control, y esto ofrece una palanca potencialmente poderosa para la coordinación extra-económica interna. Tal potencialidad no se materializa en la propiedad pública en sí, pero depende de los contendientes, ya a menudo contradictorios, las luchas políticas y los procesos económicos que dan forma a las funciones de los bancos públicos. Considerando el período que vino después de la crisis de Turquía en el 2001, y en concreto durante la crisis del 2008-2009, cinco funciones potencialmente poderosas se describen a continuación: la coordinación financiera extra-mercado; el apoyo en momentos de crisis y la estabilidad; el acceso a la financiación; el refugio seguro a los ahorradores que al mismo tiempo proporciona una fuente alternativa de financiación; y la eficiencia. El contenido social contradictorio de estas funciones se destacará posteriormente.

### **Coordinación financiera extra-mercado**

A través de Ziraat y Halkbank, en particular, las autoridades turcas pueden dirigir créditos subvencionados a través de lo que ahora se denomina *pagos de pérdida de ingresos*, que son transferencias directas del gobierno que hacen a estos bancos en compensación por la concesión de créditos a bajo interés (PER, 2008). Por ejemplo, en 2004 el AKP del gobierno (Adalet ve Kalkınma Partisi, o Partido de Justicia y Desarrollo)

---

<sup>1</sup> Para más detalles de la privatización bancaria, ver el sitio en Internet de Turkish Privatization Administration: <http://www.oib.gov.tr/>.

trató de impulsar la producción agrícola mediante la mejora de apoyos financieros. Para este fin, el gobierno permitió a Ziraat reducir ciertos tipos de interés agrícola en un 25 a 100 por ciento de la tasa del mercado, compensar a los bancos por supuesta pérdida de ingresos (PER, 2008). Las transferencias de pérdida de ingresos de Ziraat alcanzaron TL565 millones en 2011 (aproximadamente \$340 millones) (PER, 2012). Estos apoyos, como representan solo una parte de un conjunto complejo de entradas, ayudaron a los agricultores a invertir más asequiblemente en el aumento de sus capacidades productivas. Las transferencias directas del gobierno, al mismo tiempo, mantienen los bancos públicos sobre una base financiera sostenible. Halkbank, también, ofrece créditos subvencionados a las cooperativas, pequeñas y medianas empresas (PYME), comercios, y así sucesivamente para ayudar a impulsar la producción nacional. Las pérdidas de ingresos de Halkbank alcanzaron cerca de TL250 millones (aproximadamente \$150 millones) en 2011. Los préstamos más baratos ayudan a los fondos de las empresas para estas mejoras tecnológicas y la expansión productiva, dándoles una ventaja competitiva.

Vale la pena señalar que los pagos por pérdidas del Tesoro representan los costos de los tipos de interés subvencionados por sí mismo, por lo que los créditos reales concedidos por los bancos son cantidades considerablemente mayores que la pérdida de ingresos indicada anteriormente. Si bien este apoyo puede fluir a través de los bancos privados, el alcance geográfico, la estructura institucional, y la experiencia de los fondos Ziraat y Halkbank permiten una salida suave a estos apoyos.

Los bancos públicos también pueden apoyar la financiación de infraestructuras a largo plazo. Por ejemplo, Halkbank puede ofrecer préstamos bonificados para los municipios con una carta de garantía del banco público de desarrollo, el Banco ILLER. En tales casos, Halkbank no puede ni recibir una subvención oficial ni realizar una devolución del préstamo; más bien, Halkbank puede subvencionar de manera cruzada el coste de las ganancias realizadas en otros lugares (Entrevista confidencial del autor con el gerente regional de alto nivel de Halkbank, junio del 2013, Samsun). De tal modo las autoridades políticas pueden intervenir directamente en la provisión de créditos a los sectores prioritarios.

### **Apoyos en tiempos de crisis e inestabilidad**

La capacidad de los bancos públicos de coordinar extra-mercado puede llegar a ser sorprendentemente evidente en tiempos de crisis e inestabilidad, especialmente si los bancos privados retiran los préstamos y recla-

man préstamos existentes para proteger los beneficios y reducir los riesgos (como ocurrió durante la crisis de 2008-2009 en Turquía). Por el contrario, los bancos públicos de Turquía –incluyendo Ziraat, Halkbank, Vakifbank, ILLER y Kalkınma– actuaron de manera anticíclica mediante la ampliación de su cartera de préstamos en respuesta a la crisis. Por ejemplo, de septiembre de 2008 a junio de 2009 (el pico de la crisis) Ziraat ofreció TL5 mil millones de un total de TL7.5 mil millones en nuevos préstamos de los bancos (tanto públicos como privados combinados) mientras que también ofreció plazos de amortización especiales (Ziraat, 2010, p. 13 -14, 27). En 2009, Vakifbank (2010, 18) reportaron el aumento de los préstamos por 13,22 por ciento, y Halkbank (2010, 5) en un 25,6 por ciento. El gerente general de Ziraat, Can Akin Çağlar, escribió en el informe anual del banco que se trataba de una cuestión de “responsabilidad social... con el fin de reducir al mínimo las presiones de la recesión económica en nuestros agricultores” (Ziraat 2010, 14).

Del mismo modo, la alta dirección de Halkbank solicitó a los directores de las sucursales aumentar sustancialmente los préstamos y apoyar al sector PYME de Turquía (entrevista confidencial del autor, junio del 2013, Samsun). Los bancos públicos también pueden ofrecer un soporte único en momentos de crisis individual. De acuerdo con un gerente de la sucursal Ziraat, los bancos privados tienen unos techos límite del préstamo y que cobran tasas de interés mucho más altas, mientras que Ziraat impone límites y cobra precios más bajos; por otra parte, cuando las personas tienen problemas para pagar sus préstamos, Ziraat no toma posesión inmediata de su propiedad, pero “brinda tiempo a las personas para resolver sus problemas” (entrevista confidencial del autor, realizada en junio del 2013, Estambul).<sup>2</sup> En otras palabras, los imperativos de ganancias corporativas no son siempre el alfa y omega de las operaciones bancarias, incluso bajo el neoliberalismo.

### **Acceso**

Mientras que muchos países en desarrollo de hoy luchan por la provisión de acceso a los servicios de crédito y pagos en una escala menor fuera de centros urbanos –aparte de los esquemas de micro-financiación privada recientes, costosos y éticamente cuestionables (ver Bateman, 2010)– los

---

<sup>2</sup> Ver Önal (2013) para una discusión relacionada a los cambios en el mercado de préstamos para agricultura.

bancos públicos de Turquía han estado presentes en las ciudades y pueblos durante décadas. Cerca de 3.400 sucursales ayudan a constituir una infraestructura financiera en todo el país, sobre todo, proporcionando servicios en zonas rurales que los bancos más privados, y especialmente los bancos extranjeros, evitan debido a los costos de capital y de personal fijo. Más de 400 sucursales Ziraat están en pequeñas localidades donde no hay otros bancos (Ziraat, 2010, p. 23-4). Al mismo tiempo, las autoridades estatales hacen uso de la infraestructura de Ziraat para distribuir diversos apoyos sociales, las pensiones y los pagos a personas en todo el país, sin tener que pagar comisiones a los bancos privados. La coordinación extra-mercado y el apoyo en tiempos de crisis van de la mano con la accesibilidad física y los beneficios sociales.

### **Un refugio seguro para el ahorro y financiación alternativa**

Turquía, al igual que la mayoría de los capitalismo emergentes, ha tenido su parte en las crisis bancarias y es propensa a la inestabilidad financiera. En consecuencia, las personas a menudo recurren a los bancos públicos como refugio seguro para sus ahorros debido a las garantías estatales implícitas o explícitas que respaldan los bancos públicos. De ello se desprende que los bancos públicos pueden atraer altos niveles de depósitos individuales. Esto fue evidente durante la crisis de 2008-2009: los depósitos de Ziraat crecieron un 17 por ciento (2010, 14), Halkbank tuvo depósitos de más del 9 por ciento (2010, 5), y Vakifbank, de más de un 13 por ciento (2010, 18). En 2013 los bancos públicos de Turquía informaron del manejo de más de 70 millones de cuentas de ahorro, que es casi la mitad de todas las cuentas bancarias en Turquía (MTD, 2014, II-242). Al mismo tiempo, la base de depósitos de los bancos públicos se ve aumentada por las autoridades estatales que requieren las entidades del sector público de Turquía para canalizar los depósitos y pagos a través de ellos. En total, el ahorro interno puede ofrecer hasta tres cuartas partes de la base de financiación de los bancos públicos, que constituye una fuente importante de capital para ser menos dependientes de las caídas y auges en el mercado mundial (MTD, 2009, p. 71-4; BAT, 2012, I-6).

### **Eficiencia**

Históricamente, los bancos públicos turcos han sido económicamente eficientes, obteniendo rendimientos de los activos (ROA, por sus siglas en inglés) de alrededor del 1 por ciento antes de la década de 1980 (MTD, 2009, p.98, p.183). La transición neoliberal trajo picos y valles, pero los bancos públicos mantuvieron un promedio de uno a dos por ciento de ROA hasta el año 2001. Desde el año 2001 han oscilado entre 1,5 y 2,5

por ciento de ROA, alcanzando o superando los niveles de ROA de los bancos privados, que van de 1,3 a 2,4 por ciento, mientras que reciben miles de millones en ingresos públicos adicionales (BAT, 2002-2014 varios años).

Como una vez reconoció un ex subsecretario del Tesoro, la sostenibilidad económica de los bancos públicos de Turquía socava la mayor parte de la corriente principal del caso de la privatización bancaria en Turquía (entrevista confidencial del autor, agosto de 2007, Ankara). De hecho, los últimos análisis empíricos de los bancos privados, tanto extranjeros como nacionales, y de los bancos públicos de Turquía, sugieren que estos últimos son los más eficientes" (Aysan y Ceyhan, 2010; Kok y Ay, 2013). Los bancos públicos, por otra parte, pagan sus impuestos debidamente y reciclan sus ganancias en los ingresos públicos, con lo cual han contribuido a reducir la deuda pública de Turquía en un rango de 0,6 a 1,2 por ciento por años, de 2006 a 2010 (FMI, 2012). Desde este punto de vista, los bancos públicos pueden ofrecer una herramienta de política pública rentable y de gran alcance.

### **Las contradicciones sociales de la Banca Pública turca**

Estas funciones realizadas por los bancos públicos de Turquía no están exentas de contradicciones sociales y de clase. Desde la perspectiva de la familia promedio, SME o el agricultor, la coordinación financiera adicional en el mercado de los bancos públicos y el apoyo en momentos de crisis pueden ser la diferencia entre la supervivencia y la miseria. Esta es una función socialmente progresista y real, que aborrecen los neoliberales por temor a las distorsiones en los procesos de destrucción creativa basados en el mercado. Sin embargo, desde el punto de vista sistémico de la reproducción capitalista, tales apoyos también pueden ofrecer la forma más rentable, desde el punto de vista fiscal, de mantener la legitimidad de las estrategias de desarrollo neoliberal, dada la especificidad de la economía política periférica volátil de Turquía. Para los bancos privados, el aumento de los préstamos bancarios públicos durante una crisis libera la presión que existe sobre ellos para prestar y dar una mejor protección de sus propias declaraciones. En el actual gobierno del AKP, gobernante autoritario neoliberal, los bancos públicos se han utilizado para impulsar su agenda conservadora (a través, por ejemplo, la apertura de nuevas sucursales de préstamo islámicos) pero sin la democratización de las operaciones de los bancos públicos.

Los temas de acceso y valores de refugio de los ahorradores son también socialmente contradictorios. Las personas requieren los servicios de crédito y de pago para participar en la sociedad contemporánea, además, necesitan contar con un lugar seguro para guardar todo el dinero que pudieran poseer. Sin embargo, el ahorro integra e implica a individuos y familias en la estrategia de desarrollo imperante, que radica, de tal manera, en la solvencia de la deuda y la disciplina financiera. Por otra parte, los sistemas bancarios de los países en desarrollo pueden y han sido utilizados para transferir recursos de dinero de las zonas pobres de la capital (zonas rurales o dedicadas a la agricultura) y de las zonas ricas en capital (centros urbanos e industriales) en apoyo de la acumulación de capital. Ziraat Bank, por ejemplo, ha abierto una nueva "cuenta de ahorro de oro" para competir con el tradicional "ahorro de oro bajo el colchón". Esto, con el fin de extraer estos recursos privados en los procesos de mercado. Por último, la masa de los depósitos en los bancos públicos, ha permitido aliviar los períodos de crisis neoliberal, ya que entran en erupción, lo que ayuda a superar períodos de incertidumbre económica y social bajo la regla social neoliberal.

Bajo el capitalismo financiero neoliberal, por lo tanto, los bancos públicos son de dos caras. Por un lado, no hay duda de que ofrecen funciones importantes y a menudo disponibles en los bancos privados, y estos pueden tener beneficios reales y significativos para los individuos, las familias, las empresas, e incluso la sociedad en general. Por otro lado, sin embargo, ayudan a superar las inestabilidades y desigualdades generadas por el capitalismo; en otras palabras, los bancos públicos ayudan a reproducir las condiciones sociales de explotación del capitalismo que han dado lugar a los mismos problemas que los bancos públicos están llamados a ayudar a resolver. Este parece ser el caso en Turquía desde el año 2001, donde las luchas políticas respecto al contenido social de los bancos públicos parece haber dado una solución rentable para la reproducción de las relaciones de clase desiguales.

Sin embargo, la historia no termina aquí, porque el contenido social de la banca pública sigue siendo maleable, incluso si en la actual coyuntura histórica este contenido está fuertemente sujeto al gobierno neoliberal.

### **La lucha por alternativas bancarias públicas**

Las funciones de los bancos públicos de Turquía han evolucionado con el tiempo, dada la especificidad de la sociedad turca y el contexto estructural de desplazamiento del capitalismo. Es casi seguro que los bancos

públicos van a evolucionar más allá, y su contenido social permanecerá abierto a impugnación.

Las apuestas son altas. La fase actual del capitalismo financiero neoliberal en las sociedades como Turquía actúa en contra de las aspiraciones de las clases populares y trabajadoras debido a que los intereses del capital financiero nacional y extranjero están profundamente fundidos en el aparato estatal, guiando las prioridades y las acciones de los gestores estatales y las élites gubernamentales, a menudo en detrimento de la mano de obra (Marois, 2012, p. 10). Este contenido social representa la culminación de tres décadas de procesos de transformación neoliberal y de financiación dirigidas contra los trabajadores. Esto también ha influido en los bancos públicos en la medida en que pueden ayudar a reproducir el capitalismo financiero y las relaciones de clase, asociados en su propio funcionamiento, a pesar de ofrecer un importante respiro económico a los individuos, familias, agricultores, cooperativas y pymes. Estas funciones contradictorias desmienten que no haya ninguna correlación estricta con cualquiera de las teorías de desarrollo o interés privado de la propiedad bancaria.

Añadiendo más complicaciones y contradicciones, el gobierno del AKP, actualmente en el poder, está firmemente comprometido con la privatización. De hecho, en los primeros años de gobierno, luego de su llegada al poder en 2002, ha vendido muchos más activos SOE que todos los gobiernos turcos en los 20 años anteriores (Onís, 2011, p. 711), aunque la tendencia ha sido lenta en el sector bancario. Si bien se han producido privatizaciones bancarias parciales, el Estado conserva el control de los niveles de propiedad sobre todos los bancos públicos. La principal oposición, el CHP centrista, tiene un programa crítico respecto a las privatizaciones rápidas del AKP, pero es compatible con muchas de las liquidaciones de SOE (sí parecen aumentar la eficiencia y la competencia en términos neoclásicos). Dicho esto, los bancos públicos generan una gran cantidad de ingresos públicos y ofrecen una importante fuerza estabilizadora para la economía. Cualquier gobierno, incluso neoliberal, tendrá dificultades para privatizar los bancos públicos en este contexto. Es tal vez a través de estas contradicciones que los bancos públicos –dada su considerable capacidad institucional y material– prevalecen aún en la Turquía neoliberal.

Esto plantea una cuestión importante para las fuerzas sociales progresistas: ¿se deben defender los bancos públicos? Desde un punto de vista crítico de contenido social, la respuesta es sí, independientemente de las contradicciones sociales de los bancos públicos. Dado el poder estructural

masivo de las finanzas globales de hoy, y sus intereses de clase atados a la reproducción de la explotación capitalista, cualquier alternativa financiera no debe desecharse a la ligera. Los bancos públicos son potencialmente una fuente importante de energía en el desarrollo social progresivo. Por otra parte, en caso de vender a estos bancos a entidades corporativas privadas, estas bases públicas con capacidad material se desplazarían hacia el sector privado, que extiende y profundiza en la sociedad imperativos de beneficios competitivos basados en la clase. Por tanto, es vital que los bancos públicos existentes se defiendan ante la amenaza más inmediata, es decir, la privatización de las empresas. En el contexto actual, la capacidad de la banca pública bien puede ser una condición necesaria, aunque no suficiente, de cualquier ruptura inicial a la regla social neoliberal. Su condición de carácter público podría tener que ser potencialmente reclamado de vuelta, sin embargo.

Tomando como referencia el caso de Turquía, podemos destacar algunas lecciones estratégicas alternativas adicionales para la banca y las finanzas públicas (ver Marois y Gungen, 2013). En primer lugar, cualquier defensa colectiva de los bancos públicos no debe basarse únicamente en los desafíos legales o constitucionales, sino que debe más bien tratar de construir nuevas bases sociales de apoyo. La organización colectiva dentro de los bancos públicos es un ejemplo de cómo formar de nuevo y recuperar el contenido social institucionalizado de los bancos, especialmente si se hace en solidaridad con otros trabajadores del sector de banca privada. Por otra parte, debido a que cualquier desafío a la hegemonía de la financiación privada con fines de lucro se enfrentará a una respuesta bien coordinada y maliciosa en nombre del capital, el apoyo político debe fomentarse en toda la sociedad. Un medio de respaldo público potente sería demostrar que las funciones y las prácticas de los bancos públicos realmente existen para apoyar el bien público, así como las condiciones de los préstamos preferenciales existen para financiar los servicios públicos y la infraestructura. Para este fin se requiere más investigación y divulgación popular.

Tal vez lo más importante, la lucha en defensa de los bancos públicos, en última instancia debe ser una lucha por la democratización de su contenido social y funciones institucionalizadas. No hay ningún beneficio popular en tener bancos públicos fuertes que son susceptibles al abuso político y personal, o que tengan la función de reproducir relaciones sociales capitalistas. La lucha por los bancos públicos quizás tenga que evolucionar hacia una lucha para reemplazar a la propiedad pública con nuevas formas

de propiedad colectiva de los bancos y control cooperativo. También en este caso la investigación radical puede desempeñar un papel importante en la comprensión de esas posibles alternativas. Es necesario profundizar en las funciones públicas existentes y potencialmente progresistas (y de corte cooperativo) de la banca; los discursos académicos convencionales que limitan las posibilidades progresistas necesitan ser desmitificados; las alternativas prácticas a la hegemonía de la financiación privada de maximización de utilidades necesitan mayor elaboración.

Cualquier alternativa al capitalismo financiero neoliberal es, por supuesto, una tarea compleja y múltiple. La formulación de una estrategia en torno a la (re)construcción de los bancos públicos y su contenido social es un elemento crucial.

## FUENTES CONSULTADAS

- Akyüz, Y. and Boratav, K. (2003). *The making of the Turkish financial crisis*. *World Development* 31(9): 1549-1566.
- Aydın, Z. (2005). *The political economy of Turkey*. London: Pluto Press.
- Aysan, A. F. and Ceyhan, S. P. (2010). *Efficiency of banking in Turkey before and after the crises*. *Banks and Bank Systems* 5(2): 179-198.
- Banking Regulation and Supervision Agency (BRSA) (2002). *Banking sector reform: Progress report*. July. Ankara: BRSA.
- Banks Association of Turkey (BAT) (2012). *The banking sector in Turkey, 1960-2011*. Istanbul: BAT. Recuperado de [http://www.tbb.org.tr/en/Content/Upload/Dokuman/20/The\\_Banking\\_Sector\\_in\\_Turkey\\_\\_1960\\_-\\_2011.pdf](http://www.tbb.org.tr/en/Content/Upload/Dokuman/20/The_Banking_Sector_in_Turkey__1960_-_2011.pdf) (accessed November 29, 2013).
- Banks Association of Turkey (BAT) (2001-2014). *Banks in Turkey*. Istanbul: BAT.
- Banks Association of Turkey (BAT) (2014). *Banks in Turkey*. Istanbul: BAT.
- Banks Association of Turkey (BAT) (2009). *Banks in Turkey*. Istanbul: BAT.
- Banks Association of Turkey (BAT) (2008). *Banks in Turkey*. Istanbul: BAT.
- Banks Association of Turkey (BAT) (2001). *Banks in Turkey*. Istanbul: BAT.

- Banks Association of Turkey (BAT) (1999). *In its 40th year: The Banks Association of Turkey and the Turkish banking system, 1958–97*. Istanbul: BAT.
- Banks Association of Turkey (BAT) (1971). *Banks in Turkey*. Istanbul: BAT.
- Barth, J. R., Caprio, Jr. G. and Levine, R. (2006). *Rethinking bank regulation: Till angels govern*. New York: Cambridge University Press.
- Bateman, Milford (2010). *Why Doesn't Microfinance Work? The Destructive Rise of Local Neoliberalism*, London: Zed Books.
- Bertay, A.C., A. Demirgüç-Kunt and H. Huizinga (2014). "Bank ownership and credit over the business cycle: Is lending by state banks less procyclical?". *Journal of Banking & Finance*, (in press). Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1016/j.jbankfin.2014.03.012>.
- Birchall, J. (2013). *Finance in an Age of Austerity: The Power of Customer-owned Banks*, Edward Elgar: Cheltenham, UK.
- Butzbach, O. and K. von Mettenheim (eds.) 2014. *Alternative Banking and Financial Crisis*. London: Pickering & Chatto.
- Calomiris, Charles W. and Stephen Haber (2014). *Fragile by Design: Banking Crises, Scarce Credit, and Political Bargains*, Princeton: Princeton University Press.
- Culpeper, R. (2012). *Financial sector policy and development in the wake of the global crisis: The role of national development banks*. *Third World Quarterly*, 33(3): 383-403.
- de Luna-Martínez, Jose and Carlos Leonardo Vicente (2012). *Global Survey of Development Banks*, World Bank.
- Dymski, G. (2009). *Racial Exclusion and the Political Economy of the Subprime Crisis*, *Historical Materialism*, 17, 2: 149-179.
- Engels, F. (1959) [1888]. "Ludwig Feuerbach and the End of Classical German Philosophy", *Marx and Engels: Basic Writings on Politics and Philosophy*, ed. by L.S. Feuer, New York: Anchor Books.
- Ergüneş, N. (2008). *Bankalar, Birikim, Yolsuzluk: 1980 Sonrası Türkiye'de Bankacılık Sektörü*. Istanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press.

- Felloni, G. (2005). *Genoa and the history of finance: A series of firsts?* Genova: Banco di San Giorgio.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic backwardness in historical perspective*. Boston: Harvard University Press.
- Glyn, A. (2006). *Capitalism Unleashed: Finance, Globalization and Welfare*, Oxford: Oxford University Press.
- Graeber, D. (2011). *Debt: The first 5,000 years*. New York: Melvillehouse.
- Halkbank. (2010). *2009 Annual report*. Ankara: Halkbank.
- Hayek, F. A. (1984) [1967]. *The principles of a liberal social order*. In Nishiyama, C. and Leube, K.R. (ed.), *The essence of Hayek*, 363-381. Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Hilferding, R. (2006) [1981]. *Finance capital: A study of the latest phase of capitalist development*. London: Routledge.
- International Monetary Fund (IMF) (2012). *Turkey: 2011 Article IV Consultation*. Country Report No. 12/16. Washington, DC: IMF.
- Jessop, R. (2002). "Liberalism, Neoliberalism, and urban Governance: A State-Theoretical Perspective", *Antipode*, 34. 3: 452-72.
- Keyder, Ç. (2000). *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*. İstanbul: İletişim.
- Kök, D. and Ay, O. E. (2013). *2008 Küresel Finansal Krizinin Türk Bankacılık Sektörü Etkinlik Düzeylerine Yansıması Üzerine bir Araştırma*". *Uluslararası İktisadi İdari İncelemeler Dergisi*, 10: 155-170.
- Kuruç, B. (1987). *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi*. Ankara: Bilgi.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. and Shleifer, A. (2002). *Government ownership of banks*. *The Journal of Finance*, 57(1): 265-301.
- Lawson, T. (2013). *What is this 'school' called neoclassical economics?* *Cambridge Journal of Economics*, 37: 947-983.
- Lenin, V. I. (1964) [2011]. *Collected Works, Vol. 26, Sept. 1917–Feb. 1918, first pub. Progress, Moscow*. Trans. Y. Sdobnikov and G. Hanna, ed. G. Hanna. Accessed digital reprint provided by 'From Marx to Mao' (2011).
- Levy Yeyati, E., Micco, A. and Panizza, U. (2007). *A reappraisal of state-owned banks*. *Economia*, 7(2): 209-247.

- Marois, T. (2005). *From Economic Crisis to a "State" of Crisis?: The Emergence of Neoliberalism in Costa Rica*. *Historical Materialism*, 13(3): 101-34.
- Marois, T. (2011). *Emerging market bank rescues in an era of finance-led neoliberalism: A comparison of Mexico and Turkey*. *Review of International Political Economy* 18(2): 168-196.
- Marois, T. (2012). *States, banks, and crisis: Emerging finance capitalism in Mexico and Turkey*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Marois, T. and Güngen, A.R. (2013). *Reclaiming Turkey's State-owned Banks*. Municipal Services Project.
- Marshall, W. C. (2010). *Banco del Sur and the need for downstream linkages: The role of national publicly owned banks*. *International Journal of Political Economy*, 39(3): 81-99.
- Mishkin, F. S. (2009). *Why we shouldn't turn our backs on financial globalization*. *IMF Staff Papers*, 56(1): 139-70.
- OECD. (1999). *OECD economic surveys: Turkey 1998-1999*. Paris: OECD.
- Öniş, Z. (2011). *Power, interests and coalitions: The political economy of mass privatization in Turkey*. *Third World Quarterly*, 32(4): 707-724.
- Öztürk, H., D. Gultekin-Karakas, M. Hırsarıklılar (2010). *The Role of Development Banking in Promoting Industrialization in Turkey*. *Région et Développement*, (32): 153-78.
- Peck, J., N. Theodore and N. Brenner (2012). *Neoliberalism Resurgent? Market Rule after the Great Recession*, *The South Atlantic Quarterly* 111, 2: 265-88.
- PER. (2012). *Public enterprises report (2012)*. Ankara, Turkey: Undersecretariat of Treasury, Directorate General of State Owned Enterprises.
- PER. (2008). *Public enterprises report (2007)*. Ankara, Turkey: Undersecretariat of Treasury, Directorate General of State Owned Enterprises.
- Rappaport, G.D. (1996). *Stability and Change in Revolutionary Pennsylvania: Banking, Politics, and Social Structure*, Pennsylvania State University Press: University Park, PA.

- Roberts, A. (2013). *Financing Social Reproduction: The Gendered Relations of Debt and Mortgage Finance in Twenty-first-century America*. *New Political Economy*, 18 (1): 21-42.
- Selwyn, B. (2015). *The Political Economy of Development: Statism or Marxism?, Polarizing Development: Alternatives to Neoliberalism and the Crisis*. Ed. by L. Pradella and T. Marois, London: Pluto Press.
- Shleifer, A. (1998). *State versus private ownership*. *Journal of Economic Perspectives*, 12(4): 133-150.
- Solomon, M. S. (2010). *Critical Ideas in Times of Crisis: Reconsidering Smith, Marx, Keynes, and Hayek*. *Globalizations*, 7 (1-2): 127-35.
- Spratt, S. (2009). *Development Finance: Debates, dogmas, and new directions*, London: Routledge.
- Spufford, P. (2014). *Provision of Stable Moneys by Florence and Venice, and North Italian Financial Innovations in the Renaissance Period*. *Explaining Monetary and Financial Innovation Financial and Monetary Policy Studies*, (39): 227-51.
- VakıfBank. (2010). *2009 Annual Report*. Ankara: VakıfBank.
- Vanberg, V. J. (2005). *Market and state: The perspective of constitutional political economy*. *Journal of Institutional Economics*, 1(1): 23-49.
- von Mettenheim, K. (2012). *Public banks: Competitive advantages and policy alternatives*. *Public Banking Institute Journal*, 1(1): 2-34.
- World Bank (2000). *Turkey country economic memorandum, structural reforms for sustainable growth*. Report No. 20657-TU. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2001). *Finance for growth: Policy choices in a volatile world*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2012). *Global financial development report 2013: Rethinking the role of state in finance*, Washington, DC: World Bank.
- Yalman, G. (2009). *Transition to Neoliberalism: The Case of Turkey in the 1980s*, Istanbul: Bilgi University Press.
- Ziraat. 2010 (2009) *Annual report*. Ankara: Ziraat Bank.

# EVALUACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS Y APOYO POLÍTICO<sup>1</sup>

## EVALUATION OF PUBLIC SERVICES AND POLITICAL SUPPORT

*Adrián Pignataro*

### INTRODUCCIÓN

La ciencia política ha buscado definir el apoyo político remontándose a sus clásicos. David Easton (2006 [1965]), desde su perspectiva sistémica, veía dos tipos de apoyo: el difuso y el específico. El primero, disperso y generalizado, como su nombre lo indica, se vincula con los sentimientos de legitimidad y aceptación. El segundo proviene del intercambio de los beneficios y ventajas específicos que experimentan los ciudadanos y refleja la “satisfacción que siente un miembro cuando advierte que sus demandas fueron atendidas” (p. 172).

Seymour Martin Lipset (1987), por su parte, propuso un binomio análogo de legitimidad/eficacia, donde ambos están vinculados, pero uno no implica el otro. La eficacia, vista como la satisfacción de las funciones básicas del gobierno, puede existir en sistemas ilegítimos (su ejemplo son las colonias bien gobernadas). Pero, en el ámbito de los regímenes democráticos, se ha sostenido la necesidad de generar eficazmente políticas para proveer bienes públicos en educación, salud y transporte, en cuya ausencia los ciudadanos serían vulnerables a las oscilaciones del mercado y la misma democracia no sería sostenible (Linz y Stepan, 1996, p. 12-13).<sup>2</sup>

El vínculo entre ambos tipos de apoyo (o entre eficacia y legitimidad) ha sido abordado por la reciente investigación empírica. Levi y Sacks (2012), partiendo de la hipótesis de que, cuando el gobierno se percibe

---

<sup>1</sup> Se agradece a los editores del volumen y los evaluadores por las sugerencias y correcciones aportadas.

<sup>2</sup> Para una defensa de las empresas estatales en la gestión de los servicios públicos, ver Schclarek (2013)

como relativamente eficaz, competente y justo, mayor es la disposición de los ciudadanos para aceptar la autoridad del gobierno (lo que denominan *cumplimiento cuasi-voluntario* y que se asemeja al apoyo difuso de Easton y a legitimidad según Lipset), comprueban que una valoración positiva del rendimiento del gobierno aumenta la posibilidad de concederle al gobierno derecho a imponer tributos.

Esta argumentación se vincula con las explicaciones “políticas” del apoyo: cuanto mejor sea el desempeño gubernamental, mayor el apoyo (Miller y Listhaug, 1999). Otros, que extienden las elaboraciones teóricas del voto económico (ver Lewis-Beck y Paldam, 2000), consideran que el apoyo reside en el estado de la economía y la percepción de las personas. Así los políticos desearían obtener resultados económicos favorables en su búsqueda por la reelección (McAllister, 1999).

El principal argumento de este artículo consiste en que existe una fuente adicional de apoyo político que, si bien está relacionado con las dimensiones política y económica, tiene un espacio por derecho propio; se trata de la satisfacción con servicios públicos.

## PREMISAS TEÓRICAS

Para establecer la relación entre servicios públicos y el apoyo político se parte de un primer supuesto que corresponde al rol del Estado en la generación de bienes y servicios públicos. Aunque existan diversas visiones sobre lo que es el Estado (Martínez Franzoni, 2007) –y exceptuando las posiciones anti-estadistas más extremas (v.g. Nozick, 1974)– los ciudadanos esperan recibir bienes y servicios por parte del gobierno a cambio de los votos que otorgan a los políticos, los impuestos que pagan y la lealtad que ejercen con las instituciones.

Parte de dichos bienes corresponden a los servicios públicos que en Costa Rica se reciben directamente del Estado a través de las empresas públicas, o indirectamente a través de concesiones y compañías privadas donde el Estado, sin embargo, mantiene una función reguladora.<sup>3</sup> Dichos servicios públicos se consideran a su vez importantes como bienes esenciales para las personas y como insumos fundamentales para el desarrollo económico (Clifton y Díaz-Fuentes, 2010).

---

<sup>3</sup> Para una referencia histórica al desarrollo institucional, ver Cortés (2013).

Por lo tanto, se puede suponer que los servicios públicos se conciben como beneficios para el votante.

Adicionalmente, se presume que al ser dichos bienes y servicios tangibles para los ciudadanos –el agua en su hogar, las calles de su comunidad, etc.–, se esperaría que se incorporen en las valoraciones que hacen las personas sobre la gestión del gobierno, de los políticos y de las instituciones con más prominencia que las nociones más vagas de la situación económica del país o el desempeño general del gobierno. Esto es, entrarían como beneficios en el cálculo ciudadano de satisfacción con el gobierno y de castigo a los políticos (Maravall, 2012), pero con referentes más concretos, cotidianos y personales.

La satisfacción con servicios públicos, como variable dependiente, se ha estudiado previamente; por ejemplo, Clifton y Díaz-Fuentes (2010) y Florio y Florio (2008); pero también se encuentran investigaciones sobre el nexo de la evaluación de los servicios como factor explicativo y variables políticas como el fenómeno por entender. En esta línea se encuentra el trabajo de Christensen y Lægreid (2005), quienes analizaron el impacto de la satisfacción con servicios sobre la confianza en el gobierno de Noruega,<sup>4</sup> controlando por factores político-culturales (como satisfacción con la democracia, importancia e interés en la política y pertenencia a un partido político) y características demográficas (educación, sexo, edad y si trabaja en el sector público). Las variables independientes sobre servicios públicos se medían a través de servicios médicos, empleo público y servicios sociales y de empleo que proveen vivienda, comida y ropa.

Por otro lado, Kampen, Van de Walle y Bouckaert (2006) analizaron la relación existente entre satisfacción con el servicio y la confianza en la agencia pública proveedora (policía, educación primaria, recolección de basura, transporte público y correo).

Una aproximación para el caso costarricense se encuentra en Gutiérrez y Molina (2010), quienes estiman los efectos de la evaluación de los servicios de salud (en hospitales públicos, clínicas públicas y clínicas privadas) sobre variables de comportamiento electoral (abstención y simpatía por

---

<sup>4</sup> Los autores utilizan confianza y apoyo como términos intercambiables (ver Christensen y Lægreid, 2005, p. 489).

partidos políticos emergentes). En estos modelos, la percepción de servicios públicos se vincula con el apoyo a partidos emergentes indirectamente, a través de la variable intermedia de confianza institucional.

En este artículo el objetivo será examinar si en el caso de Costa Rica existen efectos estadísticamente significativos de la evaluación de servicios públicos respecto a apoyo a instituciones políticas, gobierno y parlamento y confianza en la figura del presidente actual. La pregunta anterior no implica suponer que el apoyo político esté en su totalidad explicado por la evaluación de servicios públicos, sino que estos sí inciden, incluso controlando por otros factores como la situación económica y las variables sociodemográficas.

## **DATOS Y MÉTODOS**

Para examinar la relación entre evaluación de servicios públicos y apoyo político se utilizan los datos de la encuesta telefónica realizada por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) en julio de 2014 como parte del proyecto de investigación *Estudios de Opinión Pública*. La muestra fue obtenida con base en bancos de números formados por prefijos de teléfonos fijos y dígitos aleatorios (técnica de Waksberg, 1978); dentro de los hogares la selección se realizó por cuotas de sexo, edad y nivel educativo. Se realizaron un total de 748 entrevistas.<sup>5</sup>

Para analizar el vínculo de la hipótesis se recurre al análisis de regresión. Las variables independientes consisten originalmente en catorce ítems que califican en una escala de “muy bien”, “bien”, “regular”, “mal” y “muy mal” los siguientes servicios públicos:

- el abastecimiento de agua,
- la seguridad ciudadana,
- el trabajo de la fuerza pública o policía,
- el estado de las calles en la comunidad,
- el mantenimiento de carreteras que llevan a la comunidad,

---

<sup>5</sup> Para más información sobre los resultados de la encuesta, ver el “Informe Encuesta Sociopolítica Julio 2014” disponible en: <http://ciep.ucr.ac.cr/>

- la recolección de basura,
- el suministro de energía eléctrica,
- la limpieza de las alcantarillas,
- la atención en los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (denominados Ebais),<sup>6</sup>
- la atención en las clínicas estatales,
- la atención en los hospitales estatales,
- el servicio de telefonía fija,
- el servicio de telefonía celular,
- el servicio de Internet.

Para todos los anteriores servicios es posible que las personas no reciban el servicio o no lo utilicen; por lo que estas valoraciones son únicamente de usuarios.

En el **Cuadro 1** se muestran los estadísticos descriptivos para las evaluaciones, tomando la escala de muy mal a muy bien como una métrica de 1 a 5 para obtener las respectivas medias de valoraciones. Se observa que el suministro de energía eléctrica, la telefonía fija, la recolección de basura y el abastecimiento de agua son los servicios mejor evaluados. Por otro lado, el mantenimiento de carreteras, el estado de las calles y la limpieza de las alcantarillas se ubican con las notas más bajas. Otros como la telefonía celular, la atención en clínicas, la atención en los Ebais, la seguridad ciudadana, la atención en hospitales públicos, el trabajo de la policía y el servicio de Internet muestran niveles intermedios.

---

<sup>6</sup> Los Equipos Básicos de Atención Primaria en Salud se encargan de atender necesidades inmediatas y de referir pacientes a niveles superiores de complejidad. Están compuestos por un médico, un auxiliar de enfermería y dos o tres asistentes técnicos (Caja Costarricense del Seguro Social, 2012).

## CUADRO 1. CALIFICACIONES PROMEDIO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Servicio	Media	Desviación estándar	n
Abastecimiento de agua	4,10	1,07	745
Seguridad ciudadana	3,30	1,16	737
Trabajo de la fuerza pública o policía	3,28	1,11	716
Estado de las calles en la comunidad	3,08	1,21	747
Mantenimiento de carreteras que llevan a la comunidad	3,10	1,24	734
Recolección de basura	4,12	0,87	725
Suministro de energía eléctrica	4,26	0,76	744
Limpieza de alcantarillas	3,02	1,33	634
Atención en los Ebais	3,38	1,27	603
Atención en clínicas	3,38	1,14	636
Atención en los hospitales	3,28	1,23	656
Telefonía fija	4,19	0,65	740
Telefonía celular	3,53	1,07	670
Internet	3,27	1,24	544

Fuente: Centro de Investigación y Estudios Políticos (2014).

Con las variables anteriores, se generan cuatro índices (promedios simples) de tipos de servicios llamados:<sup>7</sup>

- servicios domiciliarios (abastecimiento de agua, recolección de basura, suministro de electricidad y limpieza de alcantarillas);
- seguridad (seguridad ciudadana y trabajo de la fuerza pública o policía);
- infraestructura vial (estado de calles y mantenimiento de carreteras);
- salud (atención en Ebais, clínicas y hospitales públicos);
- telecomunicaciones (servicio de teléfono residencial, servicio de teléfono celular y servicio de Internet).

<sup>7</sup> Con el mismo objetivo se realizó un análisis de factores que, sin embargo, arrojó resultados inestables, factores poco interpretables y reduce la muestra a 305 observaciones debido a los valores perdidos provenientes de las respuestas *No lo ha utilizado*.

En el **Cuadro 2** se muestran los promedios para cada índice de tipo de servicio.

**CUADRO 2. CALIFICACIONES PROMEDIO PARA LOS TIPOS DE SERVICIO**

Tipo de servicio	Media	Desviación estándar	n
Servicios domiciliarios	3,91	0,63	748
Seguridad	3,29	1,01	744
Infraestructura vial	3,09	1,13	748
Salud	3,35	1,05	711
Telecomunicaciones	3,74	0,73	746

Fuente: Elaboración propia con base en Centro de Investigación y Estudios Políticos (2014).

Como controles en el análisis de regresión (factores alternativos que podrían dar cuenta del apoyo político) se especifican variables políticas y demográficas. Las primeras consisten en el nivel de información sobre la política (número de medios con que se informa), si votó por el partido gobernante en alguna ronda (1 = votó por Luis Guillermo Solís en alguna de las dos rondas electorales de 2014, 0 = otros casos),<sup>8</sup> si simpatiza con algún partido político (1 = simpatiza, 0 = no simpatiza) y la opinión sobre la situación económica actual (1 = la situación es regular, buena o muy buena, 0 = mala o muy mala).

Las variables demográficas son el sexo de la persona encuestada (1 = mujer, 0 = hombre), la edad en años cumplidos, nivel educativo de primaria (incluye primaria completa o incompleta y sin estudios), nivel educativo de secundaria (completa o incompleta)<sup>9</sup> e ingreso subjetivo (1 = ingresos alcanzan justo sin grandes dificultades o alcanzan bien y pueden ahorrar, 0 = ingresos no alcanzan y tienen dificultades o grandes dificultades).

<sup>8</sup> El presidente Luis Guillermo Solís es el primer candidato del Partido Acción Ciudadana (PAC) que gana la presidencia. La elección de 2014 es, por ello, la que marcó el fin del bipartidismo gobernante del Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), que alternaron la presidencia por más de 50 años. Solís, historiador y profesor universitario, fue militante del PLN antes de su ingreso al centro-izquierda PAC.

<sup>9</sup> La categoría de referencia es universitaria.

Finalmente, la variable dependiente de apoyo político se analiza según tres preguntas distintas: la nota al gobierno (de 0 a 10, siendo 10 la mejor y 0 la peor), la nota a la Asamblea Legislativa (escala igual a la del gobierno) y cuánta confianza le inspira el presidente Luis Guillermo Solís (1 = mucha o alguna, 0 = poca, ninguna o no sabe/no responde). Por lo tanto, se deben especificar tres modelos.

### CUADRO 3. DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES DEPENDIENTES

Variable dependiente	Media	Desviación estándar	N
Nota al gobierno	6,03	1,96	711
Nota a la Asamblea Legislativa	4,72	2,35	700
Confianza en el presidente			
<i>Mucha o alguna</i>	67,9%		748
<i>Poca, ninguna o ns/nr</i>	32,1%		

Fuente: elaboración propia con base en Centro de Investigación y Estudios Políticos (2014).

## RESULTADOS

Dado que se definieron tres variables dependientes, se estimaron el mismo número de modelos (ver **Cuadro 4**). Los correspondientes a las notas de gobierno y Asamblea Legislativa se ajustan por mínimos cuadrados ordinarios; confianza, al ser categórica, se modeló por medio de la regresión logística. El modelo de gobierno muestra mayor variancia explicada que el de la Asamblea Legislativa según los coeficientes de determinación (15,2% vs. 10,4%). Para el modelo logístico se predijo correctamente el 71,7% de los casos.

En el modelo para gobierno se encuentran efectos estadísticamente significativos y positivos de los servicios de seguridad, salud y comunicaciones; no así para los correspondientes a servicios domiciliarios e infraestructura vial. Esto quiere decir que cuanto mejor se evalúen los servicios de seguridad, salud y telecomunicaciones, mayor es la nota que dan las personas al gobierno. El modelo para la nota a la Asamblea Legislativa encuentra significativos los mismos coeficientes que para gobierno, pero se añade el de infraestructura vial. Cuando se tiene confianza en el presidente So-

lís como la variable dependiente, el modelo (en este caso, de regresión logística) sugiere efectos distintos de cero solo para el coeficiente de seguridad, entre los servicios públicos incluidos.

#### CUADRO 4. MODELOS DE REGRESIÓN ESTIMADOS

Variable dependiente	Gobierno	Asamblea Legislativa	Confianza en el presidente
Intercepto	2,662*** (0,672)	0,958 (0,837)	-1,814** (0,842)
Servicios domiciliarios	0,128 (0,130)	-0,092 (0,160)	0,236 (0,160)
Seguridad	0,159** (0,078)	0,289*** (0,096)	0,219** (0,095)
Infraestructura vial	0,079 (0,069)	0,164* (0,085)	-0,003 (0,087)
Salud	0,223*** (0,075)	0,281*** (0,092)	0,133 (0,091)
Telecomunicaciones	0,270*** (0,103)	0,371*** (0,127)	0,128 (0,126)
Información	-0,201*** (0,058)	-0,039 (0,072)	-0,008 (0,073)
Votó por Solís	0,656*** (0,151)	0,256 (0,187)	1,232*** (0,184)
Simpatía partidaria	0,411*** (0,149)	0,313* (0,184)	0,599*** (0,190)
Situación económica actual	0,592*** (0,155)	0,819*** (0,191)	0,674*** (0,201)
Sexo	-0,128 (0,147)	0,221 (0,182)	-0,233 (0,185)
Edad	0,007 (0,005)	-0,010 (0,006)	-0,012** (0,006)
Primaria	0,208 (0,213)	0,680** (0,262)	-0,543** (0,269)
Secundaria	0,095 (0,187)	0,474** (0,227)	-0,223 (0,243)
Ingreso subjetivo	-0,266* (0,157)	-0,287 (0,193)	-0,230 (0,194)
Método de estimación	MCO	MCO	regresión logística
Número de observaciones	651	639	683
R <sup>2</sup> ajustado	0,152	0,104	
% de clasificación correcto			71,7

Fuente: Elaboración propia. Notas: Errores estándar entre paréntesis. MCO: mínimos cuadrados ordinarios. \*significativa al 10%; \*\*significativa al 5%; \*\*\*significativa al 1%

En cuanto a los controles, las cuatro variables políticas son significativas en el primer modelo. El uso de menos medios de información, el haber votado por Solís, el simpatizar por algún partido político y el calificar la situación económica actual de forma positiva se asocian con mayores niveles promedio de apoyo al gobierno. Para la Asamblea Legislativa solo la simpatía partidaria y la valoración económica resultan significativas. El modelo de confianza se asemeja más al primero, en tanto voto por Solís, simpatía partidaria y situación económica actual son significativas al 1%.

El caso de las características demográficas es cambiante, exceptuando el sexo, que no es significativo en ningún modelo. La edad aparece asociada únicamente con confianza en el presidente y se interpreta como mayor edad, menor chance de confiar algo o mucho. La educación primaria es significativa para predecir la nota de la Asamblea y la confianza, pero mostrando signos opuestos (positivo en el primero y negativo en el segundo). La educación secundaria únicamente para el segundo modelo aparece como relevante (se otorga una mayor nota promedio entre personas con secundaria respecto a los que tienen universitaria). Finalmente, el ingreso subjetivo muestra una leve asociación en el primer modelo –quienes tienen mayores ingresos muestran menor apoyo gubernamental– pero solamente al 10% de significancia estadística.

En términos de la magnitud de los efectos, parecen ejercer mayor impacto las variables políticas de control que los servicios públicos. Por ejemplo, el haber votado por Solís incrementa en promedio 0,656 la nota del gobierno mientras que un punto en la escala de seguridad solamente la aumenta 0,159, dejando constantes las demás variables. La situación económica indica coeficientes mayores de hasta casi un punto para el modelo de Asamblea Legislativa. Entre los servicios públicos, se requieren cuatro puntos en la escala de salud para alcanzar el efecto de la situación económica. El efecto mayor se obtiene para el caso de telecomunicaciones respecto a la nota de la Asamblea Legislativa, pues un incremento de un punto aumenta 0,371 la escala de valoración promedio.

## **DISCUSIÓN**

El artículo partió de la discusión entre los conceptos de eficacia y legitimidad y sobre cómo el primero podría reforzar el segundo, pero concretándolos en términos de la satisfacción con los servicios públicos (la eficacia estatal) y el apoyo político (la legitimidad del gobierno).

El hallazgo principal consiste en que ciertos tipos de servicios, particularmente los de seguridad, salud y telecomunicaciones, se asocian significativamente con mayores niveles de apoyo en el gobierno y la Asamblea Legislativa (únicamente seguridad presenta relación con la confianza en el presidente). Existe además una relación de la infraestructura vial (construcción de calles y mantenimiento de carreteras) con el apoyo al parlamento, aunque este resultado es menos robusto estadísticamente.

Lo anterior implica que tres de los cinco tipos de servicios permiten comprobar la hipótesis de que mayor satisfacción, mayor apoyo político, controlando por posibles variables confusoras como el nivel de información política, el voto por el partido gobernante, la simpatía partidaria y la percepción de la economía, además de las tradicionales variables demográficas de sexo, edad, educación e ingresos.

Los servicios públicos denominados de tipo domiciliario (agua, recolección de basura, electricidad y limpieza de alcantarillas) no se asocian con ninguna de las variables dependientes especificadas. Esto podría explicarse por el hecho de que este es el tipo de servicios públicos con mejor evaluación y menor dispersión. En otras palabras, puesto que casi todos califican bien agua, recolección de basura, electricidad y limpieza de alcantarillas, la variable que los resume no ayuda a discriminar los niveles de apoyo político.

Con ello se puede concluir que políticas en seguridad, salud y telecomunicaciones, si son percibidas positivamente por las personas, pueden generar réditos a los políticos, pues los servicios públicos sí impactan en el apoyo, más allá de las simpatías partidarias previas, la opinión de la economía o el partido por el que votó (aunque estos y otros factores incidan adicionalmente en el apoyo). Es de notar que el modelo de evalúa la confianza arroja los resultados más disímiles, de forma que el concepto que se asume para apoyo político, así como su forma de medición, tiene impacto directo en los hallazgos.

Los anteriores resultados confirman la importancia de esta agenda de investigación que, sin embargo, debe retomarse con dos previsiones metodológicas importantes.

La primera consiste en que el análisis no tomó en cuenta factores macro o contextuales; por ejemplo, el momento de la evaluación del gobierno (que puede variar a lo largo del tiempo del mandato) ni la situación eco-

nómica del país (desempleo, inflación, etc.) o hechos mucho más coyunturales o idiosincráticos. En este sentido la modelización multinivel podría resultar útil.

La otra dificultad consiste en la causalidad inversa implícita en los modelos, pues tal y como advierten Van de Walle y Bouckaert (2003), puede que no sea la satisfacción con servicios públicos la que incrementa el apoyo político sino las previas actitudes frente al gobierno las que incrementan las valoraciones positivas sobre los servicios. De ser así, el modelo estadístico debería refinarse (v.g. utilizando variables instrumentales) y examinarse con mayor detalle el mecanismo causal que opera entre la satisfacción y el apoyo.

## FUENTES CONSULTADAS

- Caja Costarricense del Seguro Social. (2012). *CCSS ofrece cobertura con EB AIS al 94% de la población*. Recuperado de: <http://www.ccss.sa.cr/noticias/index/32-/379-ccss-ofrece-cobertura-con-ebais-al-94-de-la-poblacion>
- Christensen, T. y Lægreid, P. (2005). Trust in government: The relative importance of service satisfaction, political factors, and demography. *Public Performance & Management Review*, 28(4), 487-511.
- Clifton, J. y Díaz-Fuentes, D. (2010). Evaluating EU policies on public services: a Citizens' perspective. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 81(2), 281-311.
- Cortés, A. (2013). Estado, empresas públicas y desarrollo en Costa Rica: Una mirada de larga duración (1850-2013). En Daniel Chávez y Sebastián Torres (editores), *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Easton, D. (2006 [1965]). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Florio, C. y Florio, M. (2008). Do you pay a fair price for electricity? Costumers' satisfaction and utility reform in the EU. Documento de trabajo 2008-12. Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali e Statistiche, Università degli Studi di Milano.

- Gutiérrez Espeleta, A. y Molina Delgado, M. (2010). Efecto de la confianza en las instituciones en el comportamiento político electoral. En Olman Ramírez Moreira (editor), *Comportamiento del electorado costarricense. Elecciones del 2006*. San José: Editorial UCR.
- Kampen, J., Van de Walle, S. y Bouckaert, G. (2006). Assessing the relation between satisfaction with public service delivery and trust in government. The impact of the predisposition of citizens toward government on evaluations of its performance. *Public Performance and Management Review*, 29(4), 387-404.
- Levi, M. y Sacks, A. (2012). Gobierno eficaz, consentimiento ciudadano y, quizá, legitimidad. En Adam Przeworski e Ignacio Sánchez-Cuenca (editores), *Democracia y socialdemocracia: Homenaje a José María Maravall*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Lewis-Beck, M. y Paldam, M. (2000). Economic voting: An introduction. *Electoral Studies*, 19, 113-121.
- Linz, J. y Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, S. (1987). *El hombre político: Las bases sociales de la política*. Madrid: Tecnos.
- Maravall, J.M. (2012). Promesas cambiantes: Un análisis de la socialdemocracia. En Adam Przeworski e Ignacio Sánchez-Cuenca (editores), *Democracia y socialdemocracia: Homenaje a José María Maravall*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Martínez Franzoni, J. (2007). El reto de construir una interpretación común acerca del Estado deseable. En Jorge Rovira Mas (editor), *Desafíos políticos de la Costa Rica actual*. San José: Editorial UCR.
- Miller, A. y Listhaug, O. (1999). Political performance and institutional trust. En Pippa Norris (editora), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*. New York: Oxford University Press.
- McAllister, I. (1999). The economic performance of governments. En Pippa Norris (editora), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*. New York: Oxford University Press.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, state, and utopia*. New York: Basic Books.

- Schclarek Curutchet, A. (2013). Razones teóricas para la existencia de las empresas del Estado. En Daniel Chavez y Sebastián Torres (editores), *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Van de Walle, S. y Bouckaert, G. (2003). Public service performance and trust in government: The problem of causality. *International Journal of Public Administration*, 26 (8-9), 891-913.
- Waksberg, J. (1978). Sampling Methods for Random Digit Dialing. *Journal of the American Statistical Association*, 73 (361), 40-46.

# INFRAESTRUCTURA PORTUARIA Y COMPETITIVIDAD EN COSTA RICA

## PORT INFRASTRUCTURE AND COMPETITIVENESS IN COSTA RICA

*Roger Humberto Ríos Duarte*

### INTRODUCCIÓN

El presente artículo busca aproximarse a la comprensión de los puertos marítimos y su rol en la competitividad del país, haciendo énfasis en el tema de infraestructura. Esto en el marco de un importante proceso de transición en la dinámica económica nacional, definida por un significativo crecimiento en las relaciones comerciales –importaciones y exportaciones– y, la expectativa de contar pronto con un puerto moderno y de grandes dimensiones en la costa del Caribe.

En aras de promover el diálogo sobre retos y oportunidades para el desarrollo económico y social, este artículo no se detendrá en el análisis de variables económicas, sino que expondrá un mapa de actores sociales que intervienen en la actividad portuaria y, además los efectos de dicha actividad sobre los *hinterlands* (Hinterland es un término de origen germánico, para designar el área terrestre sobre que un puerto ejerce su influencia).

### LOS PUERTOS MARÍTIMOS

Los puertos pueden comprenderse como realidades multifuncionales y polivalentes. Desde la perspectiva de la actividad, se le identifica como un lugar físico, dotado de infraestructuras y de servicios, que trata de lograr la máxima eficiencia en el movimiento de carga y, desde la perspectiva de los negocios, es el lugar donde se asegura la competitividad de los sistemas empresariales y económicos.

En ambas perspectivas, el puerto es un elemento importante dentro de la cadena del transporte; con la capacidad de influir en el costo final de los productos y hasta en el desarrollo local y nacional.

El concepto de puerto ha ido evolucionando al paso de los cambios tecnológicos y las dinámicas del comercio mundial.

En los años sesenta, L. Baudes (1962) lo definía como [...] el punto de llegada y de salida del transporte marítimo, equipado y organizado para asegurar el trasbordo de pasajeros y mercancías y para cumplir las funciones comerciales que resulten de ello. Es una definición que enfatiza en las actuaciones sobre la mercancía y las actividades de distribución, lo que dos décadas después resultará en el protagonismo de la logística.

En una línea similar se halla la definición hecha por M. Vigueras (1977), que dice: "Puerto es un conjunto de obras, instalaciones y organizaciones, que permite al hombre aprovechar un lugar de la costa más o menos favorable, para realizar las operaciones de intercambio entre el tráfico marítimo y el terrestre atendiendo a las necesidades de los medios de transporte y facilitando el desarrollo de actividades relacionadas que se instalen en la zona" (p.19).

Esta definición ya incluye la idea de la instalación de zonas industriales en los puertos; una situación que se presentaba con mayor frecuencia en los puertos de Gran Bretaña, donde se instalaban industrias del hierro y del acero, industrias petroquímicas, de aluminio y hasta del sector alimentario. Es un tipo de puerto que demandaba grandes superficies de terreno y emplazamientos con aguas profundas para atender buques graneleros –carga líquida y carga seca–.

En los últimos años, los puertos han evolucionado mucho, en gran medida debido a la creación del contenedor. Se podría decir que desde entonces la tendencia ha sido a aumentar los calados, el largo de los muelles y las dimensiones de las terminales. Un proceso de transformación acelerado y favorecido por la globalización económica, que ha ampliado los mercados, multiplicado las transacciones comerciales en distintas áreas y forzado un proceso progresivo de privatización portuaria.

Desde los años noventa se han dado cambios muy profundos en lo concerniente a los patrones de organización y comportamiento de las actividades portuarias. Por esta razón la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 1992) estudió los modelos conceptuales de los puertos, sobre la base de tres criterios clave: a) las políticas de desarrollo portuario, b) sus estrategias y, c) actividades; permitiéndole establecer una secuencia de tres generaciones.

En la primera generación de puertos, previa a los años sesenta, los puertos operaban de manera aislada y actuaban como interfaz entre el espacio terrestre y el transporte marítimo. De esta manera el puerto permanecía desligado de las actividades comerciales y de transporte, así como de otras necesidades de los usuarios. Es decir, se presenciaba un aislamiento entre el puerto y su área circundante. Finalmente, en esta generación portuaria las distintas compañías que operaban en el puerto lo hacían de manera independiente, no llevando a cabo operaciones conjuntas y de colaboración en la promoción económica del puerto.

Los puertos de segunda generación contemplaron una amplia gama de funciones y actuaron como centros de servicios comerciales, industriales y de transporte. El alcance de la actividad en la que el puerto participaba se extendía hasta las actividades comerciales, "añadiendo valor" a las cargas.

Al contrario que en los puertos de primera generación, los de segunda generación muestran una estrecha relación entre socios comerciales y del transporte con las áreas próximas al puerto. En otras palabras, los puertos no actúan de manera aislada, sino en relación con la industria del transporte (Hilling y Hoyle, 1984, p. 176).

Los puertos de tercera generación se convierten en nodos dinámicos dentro de la compleja red internacional de producción/distribución. La gestión portuaria se caracteriza por el desarrollo de centros integrados de transporte y por la creación de plataformas logísticas. Los servicios portuarios se han especializado, siendo hoy más variados, con muchas más prestaciones y con capacidad de adoptar rápidamente a los avances tecnológicos y los equipamientos. Además, en estos puertos de tercera generación se produce una notable mejora en lo que atañe a la eficiencia administrativa, al mejorar y uniformar los documentos administrativos y burocráticos.

Todos estos cambios han alterado la naturaleza de los puertos, que han pasado de ser solo receptores de mercancías y pasajeros, a convertirse en entes dinámicos y competitivos que buscan atraer clientes, diversificar servicios e influir en el desarrollo regional.

Las nuevas dinámicas del capitalismo han facilitado el desarrollo portuario. Con el incremento en el número de países que se han sumado al comercio internacional, se incrementaron los flujos comerciales, se disminuyeron las barreras aduaneras y las restricciones técnicas a los intercambios; todo esto, con el apoyo de nuevas tecnologías que han hecho posible que los

servicios logísticos y la distribución de las operaciones portuarias se desarrollen notablemente. De esta manera, se aprecia cómo en los puertos de hoy en día se concentra carga, cuyo origen y destino sobrepasa el *hinterland* o la zona de influencia tradicional, y se conciben como parte de la cadena logística, proporcionando nuevos servicios que contribuyen a añadir valor a las mercancías (Heaver, 2002, p. 380).

Esta visión del puerto integrado a la cadena logística, y operando en movimientos de carga que poseen efectos sinérgicos y externalidades positivas en áreas próximas al recinto portuario, muestra la relevancia de las nuevas vinculaciones entre la zona portuaria y su *hinterland* asociado. Por estas razones, hoy se considera a los puertos como elementos esenciales en la cadena de valor; como puntos de interconexión modal y como focos de desarrollo (González, 2004, p. 4).

### **Aproximaciones al puerto**

Un puerto no debe ser confundido con los términos de recinto portuario y terminal portuaria, ya que dentro de un puerto se pueden encontrar varios recintos portuarios, y al interior de estos, varias terminales. Sin embargo, puede ocurrir que en el interior de un puerto exista un solo recinto y una sola terminal, habiendo así coincidencia material, mas no conceptual.

Hablar sobre puertos obliga a conocer mejor su realidad física y operativa, y para ello se revisará en tres apartados breves, algunos aspectos básicos: infraestructura, los servicios prestados y las operaciones portuarias.

### **Infraestructura portuaria**

La mayoría de las definiciones sobre infraestructura portuaria que se encuentran en la literatura especializada, coinciden en que se trata de un conjunto de obras civiles e instalaciones mecánicas, eléctricas y electrónicas, fijas y flotantes, construidas o ubicadas en los puertos, para facilitar el transporte y el intercambio modal, constituida por:

- i) Acceso acuático: Canales, zonas de aproximación, obras de abrigo o defensa tales como rompeolas y esclusas, además de señalizaciones náuticas.
- ii) Zonas de transferencia de carga y tránsito de pasajeros: Muelles, diques, dársenas, áreas de almacenamiento, boyas de amarre, tuberías subacuáticas, ductos, plataformas y muelles flotantes.

iii) Acceso terrestre: Vías interiores de circulación y líneas férreas que permitan la interconexión directa e inmediata con el sistema nacional de circulación vial.

Dentro de esta misma clasificación se ubican importantes componentes de la infraestructura portuaria, como son: las obras de abrigo, las obras de atraque, las obras de acceso y las denominadas obras complementarias. La infraestructura portuaria debe ser adecuada a las necesidades de los usuarios, que son: el buque, la mercancía, el transporte interior, las áreas industriales y logísticas.

La disponibilidad de aguas abrigadas y superficie terrestre con cierta holgura puede representar una ventaja competitiva, en la medida que facilite la capacidad de adaptación de un nuevo cliente, aunque es un tema que se debe revisar bien en cada caso, porque la existencia de sobrecapacidad puede condicionar la competitividad del puerto.

En el tema de la infraestructura básica portuaria, hay una tendencia forzosa al crecimiento, pero de forma discontinua, y puede no coincidir con el crecimiento del tráfico marítimo. Aquí lo complicado es que la infraestructura es de costos muy altos, es muy rígida y conlleva largos periodos de maduración. Por esto, las buenas prácticas enseñan que se debe adoptar diseños flexibles y crecimiento en fases, dentro del marco de un buen plan.

Hay puertos que por su emplazamiento disponen de aguas abrigadas o semiabrigadas de forma natural, a veces con gran calado, lo que le da una ventaja competitiva, en la medida que no requieren de hacer inversiones para conseguir los niveles de abrigo y de calado que demanda su operación. Asimismo, la disponibilidad de terreno en la propia zona del puerto o adyacente al mismo, es otro elemento de competitividad, frente al caso de los puertos que no tienen esta posibilidad.

Para complementar esta breve descripción de la infraestructura portuaria vale mencionar la existencia de un concepto íntimamente ligado, el de super-estructura portuaria, que se comprende, desde la perspectiva de la ingeniería civil, como las obras que sirven para dar el apoyo a los servicios portuarios (almacenes, edificios administrativos, talleres, y otros); mientras que, desde la perspectiva logística, se refiere al equipo para manipulación de mercancías, maquinaria de apoyo, dragas y otros.

La infraestructura portuaria debe asegurar no solo el acceso expedito de los medios de transporte marítimo y terrestre, sino también facilitar la recepción, despacho y manipulación de la carga a un costo razonable. En este sentido los puertos desempeñan un papel importante en la cadena de transporte por ser nodos de transferencia modal, y por su función de plataformas logísticas, con una serie de actividades de valor añadido que exceden las de la carga, descarga y almacenamiento. Así, los puertos son motores de desarrollo local y regional, de gran impacto económico y social en su entorno.

### **Servicios portuarios**

Los servicios portuarios son actividades que se desarrollan dentro del ámbito de la zona portuaria, y es necesario que se presten en condiciones de seguridad, eficacia, calidad, regularidad, continuidad y sin discriminación. Estos servicios se clasifican en: servicios generales, servicios básicos, servicios comerciales y servicios de señalización marítima.

Los servicios generales del puerto son aquellos servicios comunes de titularidad de la Autoridad Portuaria, y de todos los usuarios que resultan beneficiados sin necesidad de solicitud, como serían los servicios de ordenación y control del tráfico marítimo y terrestre y, en las zonas comunes, los servicios de vigilancia, seguridad y policía, alumbrado público y limpieza.

Los servicios básicos son principalmente las actividades comerciales que permiten la realización de las operaciones de tráfico portuario. Por ejemplo: servicio de practicaje, remolque, amarre y desamarre, embarque y desembarque de pasajeros, manipulación y transporte de mercancías, servicio de recepción de desechos y otros.

Los servicios comerciales incluyen almacenamiento, consignación y hasta gestión de amarres en puertos deportivos. Mientras que los de señalización marítima se dan por instalación, mantenimiento, control e inspección de las ayudas a la navegación, con equipos de radar, balizas y boyas.

Los servicios anteriormente señalados suelen clasificarse en función del objeto y el cliente final. De esta manera existen servicios al buque y servicios a la carga.

Entre los de seguimiento y monitorización de los buques están:

- Practicaje

- Remolcado
- Amarre y desamarre de buques
- Recepción de desechos generados por el buque
- Suministros de agua y electricidad
- Suministro de combustible
- Avituallamiento
- Reparaciones
- Servicios de consignación de agencia

Los servicios a la carga son:

- Carga y descarga de buques
- Manipulación de carga de muelles a almacenes
- Almacenamiento temporal
- Manipulación de carga en almacén
- Carga y descarga de transporte terrestre
- Otros servicios de logística intra-portuaria

Además de los servicios indicados en las listas anteriores, los puertos suelen ofrecer otros servicios, como son los de información, gestión de carga, protección ambiental, servicios legales, seguros, y otros.

### **Operaciones portuarias**

Estas comprenden aspectos administrativos previos al atraque, y procesos que se llevan a cabo en el momento en que el buque arriba al puerto (manipulación de la mercancía, servicios prestados a los pasajeros y otras). En todas estas actividades intervienen una serie de agentes especializados que buscan optimizar resultados mediante la lógica "del máximo rendimiento al mínimo costo".

En general, algunas de las actividades que conforman las operaciones portuarias son:

i) Atraque: Se trata de arrimar el buque al muelle o a otra embarcación. Es una acción compleja debido a que cada puerto tiene características físicas diferentes, por ello lo más frecuente es recurrir a otros servicios, como son los de practicaje, remolque y amarre, que facilitan el desarrollo de esta actividad.

ii) Practicaje: Este es un servicio prestado por la Autoridad Portuaria, donde el Práctico (persona con amplio conocimiento y experiencia en el

puerto), se encarga de hacer pasar el buque por un determinado lugar (bancos de arena, rocas, infraestructuras), asesora al Capitán del buque para facilitar la entrada y salida a puerto, y también para realizar las maniobras náuticas dentro de este, en condiciones de seguridad. Este servicio es obligatorio para los barcos de más de 500 G.T. (contabilizadas en el Arqueo de Registro Bruto. Se refiere al tamaño de los buques a partir de su volumetría).

iii) Remolque: Son operaciones náuticas de ayuda al movimiento de un buque, mediante el enganche a otro (remolcador) que le proporciona la fuerza motriz. El Capitán del buque, a sugerencia del Práctico, solicitará este servicio en caso de ser necesario. El remolcador es una embarcación auxiliar de gran potencia, capaz de arrastrar a buques de elevado tonelaje, cuya misión consiste en ser una especie de timón y de máquina para que el buque no se vea en la obligación de usar los suyos. Este servicio se realiza en el momento en que el barco llega a puerto.

iv) Amarre: Es una operación para recoger las amarras de un buque, portarlas y fijarlas a los elementos dispuestos para este fin en el sector de amarre designado por la Autoridad Portuaria.

v) Fondeo: Es la acción de fijar una embarcación en un lugar mediante un ancla, aunque también se denomina a la acción de dejar caer el ancla al fondo. El fondeo se realiza en aguas portuarias encargándose cada Autoridad Portuaria de cobrar las tarifas vigentes por asignación del puesto de fondeo.

vi) Estiba: Son las diferentes operaciones que se realizan con las mercancías para ubicarlas correctamente en las áreas y zonas de carga, teniendo en cuenta todas las normas de seguridad aplicables en cada operación. La estiba comprende dos fases:

-Entrada de la mercancía hasta la bodega: camino seguido desde el muelle y se compone de movimientos horizontales y verticales para desplazar la carga hasta el lugar de almacenamiento.

-Almacenamiento: formas de almacenar la mercancía en bodega para conseguir el máximo aprovechamiento de los espacios de acuerdo con las características de la carga y del barco y de las condiciones de seguridad.

vii) Desestiba: Se denomina así a la operación contraria de la estiba; es decir, el removido de la carga y su entrega al equipo de descarga para extraer de la bodega del buque la mercancía previamente estibada.

viii) Carga y Descarga: comprende desde el momento que la unidad de carga queda colgada del equipo de carga hasta que es desenganchada por los estibadores de un barco, o viceversa. El proceso de carga/descarga se considera finalizado cuando la carga (mercancía) descansa en el vehículo que la va a transportar y se ha desenganchado de la grúa.

ix) Transporte: Significa mover algo cambiando su posición. Se puede aplicar tanto a mercancías como a personas y, además, se incluye en el concepto todo lo relativo a la manipulación de la carga durante el traslado de origen a destino.

Dentro del cúmulo de las actividades que componen a las operaciones portuarias, se considera como la de mayor importancia, la manipulación de mercancías en su paso por el puerto; desde el transporte marítimo al terrestre o viceversa.

Comprendiendo ahora de qué se tratan estas operaciones, se tiene que todas estas acciones se desarrollan a partir de tres etapas básicas: en la llegada del buque a puerto, durante la estancia del buque en el puerto, y en el momento en que el buque abandona las aguas portuarias.

Adicionalmente, la ejecución de dichas operaciones portuarias implica la dotación de equipo y tecnología, cuyas condiciones marcan importantes diferencias en la eficiencia de las mismas.

### **Áreas conexas al puerto**

Como se dijo al inicio del documento, los puertos son una realidad multifuncional y polivalente, con importantes efectos sobre la cadena logística y la vida de las ciudades en las que se sitúa. Por esta razón, y sin el ánimo de ser exhaustivos, puede realizarse una revisión de las áreas conexas (Martner, 1999), a la zona portuaria: *waterfront*, *foreland* y *hinterland*.

#### *Waterfront*

Los *waterfronts* o frentes marítimos se caracterizan por adecuar o adaptar tejidos urbanos ya existentes a nuevas situaciones que materializan un ideario estratégico, articulado a la producción de ambientes compatibles con la "nueva era urbanística".

Es un espacio urbano adecuado a la nueva dinámica económica como primer paso de inserción en el panorama mundial de ciudades competi-

vas (Arantes, 2000). En ellos, por lo general, predominan imágenes paralelas de riqueza y decadencia históricas, y su objetivo es proporcionar la reintegración de áreas degradadas, dando un nuevo ciclo de vida a través de experiencias innovadoras, de las que son cada vez más numerosas en todo el mundo.

#### *Foreland*

Es el espacio marítimo hacia el exterior del puerto, definido por las vías de comunicación generadas por los tráficos marítimos, incluyendo sus conexiones. Es el lugar de donde proceden las cargas. Este espacio puede ser nacional o internacional, y por ello presente diversas formas de administración y de aplicación normativa, según se trate de aguas interiores, mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, o alta mar.

#### *Hinterland*

El *Hinterland* es básicamente el territorio que se comunica con un puerto, y que le sirve como vía comercial. Principalmente, es su área de influencia terrestre. En este espacio vale la pena analizar, desde las ciencias sociales, las formas de inserción y articulación territorial, para identificar las diferencias esenciales entre los puertos del periodo de sustitución de importaciones, caracterizado por la protección de las economías nacionales y el fortalecimiento del mercado interno, y los de la actual fase de liberalización, apertura comercial y fragmentación global de la producción.

#### **¿Quiénes participan en la actividad portuaria?**

En la dinámica de las operaciones portuarias se identifican una serie de agentes bien definidos por sus funciones y responsabilidades específicas, siguiendo lo planteado por el Consejo Superior de Cámaras, Industrias y Navegación Española, del año 2006. Los más importantes son consignatarios marítimos o consignatarios de buques. Estos son agentes (representantes) de las compañías navieras o armadores en los distintos puertos del mundo, cuya función es:

- Captar cargas para las navieras o armadores que representan.
- Cobrar fletes.
- Emitir contratos de transporte marítimo internacional (B/Ls).
- Coordinar las cargas y descargas de buques (vía estibadores).

- Realizar los trámites administrativos oportunos ante las autoridades portuarias y aduaneras.
- Actuar como intermediarios entre las navieras o armadores y los cargadores (exportadores) y facturan sus servicios a exportadores o importadores (según el INCOTERM pactado en la compraventa).
- Recibir comisiones de las navieras o armadores en función de las cargas que obtienen para ellos.

#### El armador

Es un empresario marítimo, propietario de buques o que los arma (los pone en condiciones de navegar). Puede operar con sus buques o cederlos a navieras para que estas lo hagan. Si opera con sus buques, actúa como fletante en pólizas de fletamento y/o como porteador en contratos de transporte marítimo internacional (*Bill of Lading*, conocimiento de embarque marítimo, conocido como B/L).

#### La compañía naviera

Es la compañía que opera con buques cedidos por armadores. Actúa como fletante en pólizas de fletamento y/o como porteador en contratos de transporte marítimo internacional. (B/L)

#### El *Shipbroker*

Es el intermediario entre navieras o armadores (fletantes) y cargadores (fletadores) en algunas pólizas de fletamento. Principalmente se encarga de buscar a navieras o armadores y buque a cargadores. Por sus servicios de intermediación suele cobrar de los fletantes una comisión del 5% del precio del fletamento.

#### El Consolidador

Es el intermediario entre navieros-armadores y cargadores. Su función es reservar espacio/peso dentro de un buque a un precio determinado, para comercializarlo entre distintos cargadores. Agrupa en contenedores (en el puerto o los puertos de origen) todas las mercancías que capta y las consigna a su representante (desconsolidador) en el puerto o los puertos de destino. Así pues, al igual que un transitario, el consolidador hace a veces de cargador frente al porteador y de porteador frente a los distintos cargadores. Normalmente las propias navieras prestan el servicio de consolidación, llenando algunos de sus contenedores de grupajes (entre varios cargadores se llena un contenedor).

### El Desconsolidador

Es el consignatario de mercancías consolidadas. Se encarga de desagrupar las mercancías (vaciar contenedores) en el puerto o los puertos de destino y de notificar a los distintos receptores de las mercancías desagrupadas, la llegada de las mismas a puerto de destino. Normalmente las propias navieras prestan el servicio de desconsolidación, deshaciendo contenedores de grupaje una vez han llegado al puerto de destino.

### La empresa estibadora

Es la encargada de llevar a cabo las operaciones portuarias de manipulación de las mercancías. Necesariamente debe ser titular de una concesión administrativa otorgada por la autoridad portuaria, que la faculta para realizar sus trabajos. Las funciones que realizan son: recepción, movimientos horizontales en origen, almacenaje en origen, carga, estiba y desestiba, descarga, movimientos horizontales en destino, almacenaje en destino y entrega y, facturan sus servicios a los consignatarios de buques.

### **La competitividad de los puertos**

Los puertos constituyen un elemento decisivo para el comercio exterior y, por ende, para la competitividad de cualquier país. La evolución de los mercados, los servicios y las tecnologías los obligan a una transformación progresiva.

En la economía globalizada muchas empresas recorren el mundo en busca de insumos de costo mínimo, generando una competencia por cada insumo. Esto ha conducido hacia la integración de los puertos en los sistemas de manufactura y distribución.

Según el documento *The evolution of ports in a competitive world* (Banco Mundial, 1999, p. 1), donde se analiza el modelo de fuerzas en el que se desenvuelven los puertos, desde la perspectiva de M. Porter, hay cinco fuerzas que en el siglo XXI interactúan para definir el escenario competitivo de los puertos. Estas fuerzas son:

- La rivalidad entre los competidores existentes.
- La amenaza de nuevos competidores.
- El potencial de sustitutos globales.
- El poder de negociación de los clientes del puerto.
- El poder de negociación de los proveedores de servicios portuarios.

Estas fuerzas impactan a todos los puertos e inciden en sus decisiones de expansión, precios y otros componentes de gestión.

En este entorno de competencia es casi imposible para un puerto formular una estrategia de desarrollo o un plan de promoción, sin analizar primero la competencia con otros puertos, y analizarse a sí mismo en cómo corregir deficiencias, satisfacer mejor a los clientes y obtener una parte del mercado.

Esta práctica ha impulsado mejoras en la eficiencia de los puertos, pero también una tendencia a integrar los servicios portuarios con otros componentes de las redes de distribución global. Naturalmente esto implica fuertes inversiones de capital, y en esta dinámica los puertos privados son los que se han hecho más visibles, limitando la actuación de los puertos estatales. De ahí el paso a otros modelos de administración portuaria.

En un ambiente de competencia... ¡se debe ser competitivo! La competencia se refiere a la acción impulsada por ciertas pasiones del mercado, dando lugar a la lucha, sin que se excluya la cooperación. La competitividad se refleja en la capacidad y la habilidad, aspectos que determinan el poder para competir, en el cual se ponen en operación una serie de elementos. Entre más ventajas competitivas puedan ser puestas en práctica, más competitivo será el puerto.

Los puertos orientados a la eficiencia alcanzan la ventaja competitiva por liderazgo en costos o por diferenciación (Suykens, 1995, p. 109). En el primer caso, se apoya en la realización de economías de escala, y en el segundo, la diferenciación descansa en las economías locales. Pero la gestión portuaria moderna incluye a ambas.

Algunos componentes de la competitividad portuaria son:

- La situación geográfica del puerto.
- La accesibilidad a la zona de influencia terrestre.
- La capacidad y la calidad de la infraestructura portuaria.
- La capacidad operativa del puerto (disponibilidad, eficiencia y agilidad de los servicios portuarios).
- La existencia de competencia interna entre los prestadores de servicios del puerto.
- La existencia de políticas de calidad (Normas ISO).
- La capacidad, cualificación profesional, motivación y el es-

- tatus de la mano de obra portuaria.
- La eficiencia de los servicios de control.
- La existencia de líneas marítimas regulares y servicios de transporte interior.
- La integración del puerto con otros nodos de la cadena logística.
- El precio de los servicios portuarios.
- El precio del terreno portuario.
- Las condiciones de fiabilidad del puerto.
- Las condiciones de seguridad del puerto ("safety") y de protección de las mercancías y pasajeros ("security").
- El respaldo activo del entorno.
- La existencia de una comunidad portuaria organizada.
- La existencia de una Autoridad Portuaria con capacidad de liderazgo sobre la comunidad portuaria, más allá de su función como órgano de gobierno y de regulación.
- Las tecnologías y los sistemas de información.
- La capacidad financiera y la competitividad de las empresas que operan en el puerto.
- La oferta de servicios de valor añadido.
- La libertad de gestión del puerto (hay leyes o condiciones que restringen la participación privada).

## **INFRAESTRUCTURA**

El desarrollo de la infraestructura portuaria es un factor clave en la competitividad de Costa Rica, no solo porque es necesaria para atender los compromisos comerciales que ha adquirido el país en la última década, sino porque puede ser el elemento que ayude a desarrollar al sector marítimo portuario costarricense, y con ello, a cambiar el norte del desarrollo nacional.

Siempre se ha dicho que Costa Rica es un país que vive de espaldas al mar, y en esto hay una gran parte de verdad. El desarrollo nacional está marcado por una historia de producción agrícola, y aunque se usaron los puertos para exportar café y banano, su interés en el desarrollo portuario fue casi irrelevante.

Hoy los cambios en la dinámica de la económica internacional hacen que la región centroamericana se vuelva más interesante. El crecimiento del mercado chino ha generado nuevas rutas del comercio, que demandan mejores condiciones logísticas en esta región del mundo.

Centroamérica ha reaccionado a esta demanda, y por eso desde hace unos diez años busca ordenar el sector, ratificando normativa internacional para ofrecer confiabilidad al mercado marítimo, preparando su recurso humano e invirtiendo en infraestructura portuaria.

Las inversiones en infraestructura portuaria pueden ser estratégicas para la competitividad de un país, pero no necesariamente va a determinar el éxito económico, ya que la contenerización y la intermodalidad tienen efectos de largo alcance sobre los sistemas portuarios. Por ejemplo, el diseño de la red de un armador puede contribuir al declive de algunos puertos ya establecidos o al mejoramiento de otros nuevos, o también, generar una nueva estructura jerárquica de los puertos afectados. Un caso concreto es lo ocurrido en el año 2001 con la empresa Maersk en el puerto de Singapur, que trasladó el 100% de sus operaciones al puerto de Tanjunj Pelepas, en Malasia. Según algunas publicaciones (Drewry, 2002, p. 68), esto representó una caída del 3,1% de tráfico, respecto al año anterior.

Otro ejemplo distinto, pero geográficamente más próximo, es lo ocurrido con el puerto La Unión en El Salvador. Este es el proyecto de infraestructura más importante construido en ese país durante los últimos 25 años, con una inversión cercana a los doscientos millones de dólares. Las obras fueron inauguradas a mediados del año 2010 y están diseñadas para recibir buques de hasta 300 metros de longitud, y operar 750.000 contenedores por año, convirtiéndolo en una de las terminales marítimas con mayor capacidad en la región centroamericana.

Pese a las buenas condiciones y diseño de la infraestructura, entre mayo del año 2010 y junio del año 2014, solo habían atracado 99 buques, y según una publicación reciente en el medio digital más leído en El Salvador (Molina, 2014), durante el presente año solo habían atracado cuatro buques: tres buques con carga a granel y uno con carga general. En el mismo sentido, otro medio titulado "La Prensa Gráfica" publicó el pasado 13 de setiembre que desde el año 2013 el puerto de la Unión no recibe contenedores (Pastrán, 2014).

Ejemplos de casos exitosos en temas de infraestructura portuaria hay muchos, uno de ellos es el del Puerto Manzanillo, conocido como Manzanillo International Terminals (MIT), ubicado en Colón Panamá. Este puerto fue construido, en los años ochenta, sobre una base naval estadounidense, con capital panameño y norteamericano.

Al inicio no había total claridad sobre la función que desarrollaría este puerto, pero diferentes causas o casualidades fueron definiendo su vocación. Según comentan funcionarios del puerto, una familia rusa residente en Panamá inició la importación de autos de la marca LADA NIVA, entretanto el puerto fue mejorando los servicios prestados, mediante la adquisición de equipo especializado y tecnologías adecuadas. Pronto la empresa de maquinaria agrícola John Deere envió sus equipos por este puerto y también los hicieron algunas industrias de automóviles, con lo que el puerto se fue convirtiendo en una terminal especializada de carga rodante.

Durante los años ochenta funcionó como una instalación de almacenamiento y centro de distribución de vehículos, y para 1993 su concepto inicial de muelle tipo RO-RO creció hasta convertirse en una instalación portuaria de clase mundial dedicada a operaciones de trasbordo, equipada con más de dos mil metros en 7 muelles, 5 muelles son para RO-RO, y uno es multipropósito, mientras que los muelles para contenedores están equipados con diecisiete grúas porticas Panamax, Post Panamax y Super Post Panamax.

Cuenta con más de 1500 conectores refrigerados y un moderno sistema computacional de gestión de la terminal. Este puerto mueve 2.06 millones de contenedores anuales y tiene una capacidad máxima de 2,4; además, las operaciones de trasbordo representan el 85 % de sus actividades contenerizadas.

Panamá se ha convertido en un gigante de la industria portuaria y marítima, hoy cuenta con un conglomerado de puertos en el Caribe, constituido por MIT, Colon Container Terminal CCT y el puerto de Cristóbal, los cuales poseen un total de 16 muelles, 40 grúas pórtico y más de 100 RTG. En el Pacífico tiene los puertos de Balboa y Puertos de Singapur, con 8 muelles, 28 grúas pórtico y más de 80 RTG (grúas de patio rodante). Además, los contenedores que llegan a Panamá pueden ser transferidos del Caribe al Pacífico no solo a través del Canal, sino también por tren o carretera (Georgia Tech, 2014).

Para el año 2015 se habrán terminado de construir las nuevas esclusas del Canal de Panamá, que darán paso a buques Post Panamax, capaces de transportar más de 7000 contenedores.

La dinámica comercial que se avecina permite suponer una reorganización en la dinámica interportuaria del área del Caribe. Panamá requerirá

de socios y buscará a los puertos que presenten las mejores ventajas comparativas.

El proyecto de construcción de la nueva terminal de Contenedores de Moín, financiado por la empresa APM Terminals, podría representar una valiosa oportunidad para consolidar la creación de una *Zona Competitiva Costa Rica – Panamá*.

Los puertos de Limón son los más cercanos al Canal de Panamá, con una distancia de tan solo 190M (millas náuticas), mientras los puertos que le siguen en proximidad son los de Colombia: Cartagena con 281M, Puerto de Barranquilla con 336 M y Puertos de Santa Marta, con 365 M.

De modo que, si se habla del impacto que podría tener la infraestructura portuaria en la competitividad, puede asegurarse que es enorme, pero no por sí misma, sino por lo que implica en otros ámbitos del desarrollo nacional.

## **INSTITUCIONALIDAD Y NORMATIVA**

Por otra parte, para que una infraestructura portuaria tenga impacto en la competitividad de un país, es importante que ese país cuente con una robusta normativa marítima y una sólida institucionalidad. Solo en este caso hay mayores garantías de una alianza *ganar-ganar*.

La normativa marítima internacional es emitida por la Organización Marítima Internacional (OMI), de las Naciones Unidas. Es un organismo internacional que promueve la cooperación entre Estados y la industria de transporte para mejorar la seguridad marítima y prevenir la contaminación marina.

La OMI emite convenios, con ámbitos de aplicación específicos y sus disposiciones son de cumplimiento obligatorio por parte de los Estados miembro.

Los convenios principales de acatamiento son: Convenio SOLAS (Seguridad de la Vida Humana en el Mar), Convenio Internacional sobre Líneas de Carga, Convenio internacional sobre Arqueo de Buques, Convenio MARPOL (Contaminación del mar), el Convenio SAR (de rescate), el Convenio de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar STCW (Competencia y buena formación de la gente de mar) y el Convenio internacional sobre Preparación, Respuesta y Cooperación por la Contamina-

ción de Hidrocarburos. También se cuentan entre los documentos principales el Reglamento Internacional para Prevenir los Abordajes en el Mar (IMO, 1999).

Cada país que quiera desarrollar el sector marítimo portuario debería tener ratificados y en ejecución al menos los Convenios: SOLAS, MARPOL, STCW y MLC; además del Estado Rector de Puerto.

El Convenio SOLAS o Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (*Safety of Life At Sea*), es el más importante de todos los tratados internacionales sobre la seguridad de los buques. Su objetivo principal es especificar normas de construcción, equipamiento y explotación de buques para garantizar la seguridad en general, así como la seguridad de las personas embarcadas.

Los Estados de abanderamiento que hayan adoptado el SOLAS son responsables de garantizar que los buques bajo su pabellón cumplan con sus prescripciones, mediante los oportunos reconocimientos y emisión de los certificados establecidos en el Convenio como prueba de dicho cumplimiento.

Las disposiciones de control también permiten a los gobiernos contratantes a inspeccionar los buques de otros Estados contratantes, si hay motivos fundados para creer que el buque y su equipo no cumplen sustancialmente con los requisitos de la Convención. Este procedimiento se conoce con el nombre de Estado Rector del Puerto.

El Convenio MARPOL es el convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques. Contiene un conjunto de normas para prevenir la contaminación, y su objetivo es preservar el ambiente marino mediante la completa eliminación de la polución por hidrocarburos y otras sustancias dañinas, así como la minimización de las posibles descargas accidentales.

El Convenio Internacional STCW sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para Gente de Mar busca mejorar, reforzar y simplificar el proceso de reconocimiento de títulos expedidos por terceros países. Además, exige la expedición de títulos de capitán, oficial o marinero a los aspirantes que reúnan los requisitos necesarios en cuanto a periodos de embarco, edad, aptitud física, formación, competencia y exámenes. Costa Rica no ha ratificado este convenio, y por eso, le resulta tan difícil entrar en la formación de gente de mar.

Hasta el momento el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) es la institución oficial de formación marítima en el país, decretado así por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), en el año 2011. Sin embargo, no puede formar oficiales de cubierta ni oficiales de máquinas, sino que su gestión se ha orientado a impartir el curso de "Zafarrancho" (La Gaceta, 2001) y a capacitar en artes de pesca.

Por otra parte, la Universidad de Costa Rica, bajo convenio con la Universidad de Cádiz, abrió la carrera de Marina Civil en el año 2013, pero de graduarse sus estudiantes, no tendrían en el país una institución que le dé el reconocimiento profesional de los diplomas emitidos, ya que para ello el MOPT debería contar con una oficina de gente de mar, conformada por marinos, según dicta la OMI.

El Estado Rector de Puerto es una inspección de buques extranjeros en puertos nacionales, y en nuestro país le correspondería ejercer esta función a las Capitanías de Puerto. El propósito de esta inspección es verificar la competencia del capitán y de los oficiales a bordo, revisar las condiciones de un buque y que su equipamiento cumpla con los requerimientos de las convenciones internacionales. Esta inspección haría cumplir los convenios SOLAS, MARPOL, STCW y otros. En fin, busca garantizar que la nave es manejada y operada en cumplimiento de las leyes internacionales aplicables.

El Convenio sobre el trabajo marítimo, conocido como MLC del 2006, establece los estándares mínimos de trabajo y condiciones de vida aplicables a todos los marineros que trabajan en barcos que enarbolan los pabellones de los países que lo han ratificado. También tiene el objetivo de garantizar *las reglas del juego* para países y armadores, que han pagado el precio de la competencia desleal con quienes operan con barcos que no reúnen los estándares mínimos.

La ratificación de estos convenios implica responsabilidades que el país firmante debe asumir, pero como sucede muchas veces, estos compromisos representan costos económicos para el Estado. Por esa razón, los políticos que no comprenden el alcance de los beneficios prefieren evitarlos, con lo que lejos de ayudar al desarrollo del país, lo limitan y sin saberlo lo conducen a una "Zona Gris" que le resta competitividad en el comercio marítimo internacional y, en general, ante la economía globalizada.

## CONCLUSIONES

La infraestructura portuaria es un elemento de gran importancia para la competitividad del país, pero por sí misma no garantiza el éxito económico de un puerto, ni un aporte al desarrollo de la economía nacional.

La construcción de la nueva terminal de contenedores de Moín, dadas las condiciones geográficas, podría ser la estructura que le permita al país crear un nuevo escenario económico, definido por la integración con Panamá en una Zona Competitiva.

La infraestructura portuaria como elemento constitutivo de los puertos debe tomar muy en cuenta la planificación territorial, por los efectos que tiene su capacidad estructurante y la forma directa en la que afecta a casi todos los subsistemas territoriales: físico ambiental, económico-productivo y urbano-relacional.

Los puertos deben desarrollar una buena integración con el entorno, y asumir con él una responsabilidad social, económica y ambiental. Unas buenas relaciones puerto ciudad son un elemento clave en este aspecto.

## FUENTES CONSULTADAS

Arantes, O. (2000). Uma estrategia fatal: a cultura nas novas gestoes urbanas. En Arantes, O.; Veiner, C. y Maricato, E. (Org.), *Acidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Río de Janeiro: Vozes.

Banco Mundial (2001). The evolution of ports in a competitive world. En *Port Reform Toolkit*, module 2, Washington: World Bank.

Baudes, L. (1962). *Economie portuaire*. Amberes; Lloyd Anversois.

Consejo Superior de Cámaras, Industrias y Navegación Española (Setiembre 2014). *Qué figuras específicas intervienen en el transporte marítimo*. Recuperado en <http://www.plancameral.org/web/portal-internacional/preguntas-comercio-exterior/-/preguntas-comercio-exterior/f6b4d54e-abf2-4321-a0f8-65ec7f67beec>

Georgia Tech (2014). *Vistazo general de los puertos*. En Georgia Tech, Logistics Innovation & Research Center. Recuperado el 18 de octubre del 2014 de <http://logistics.gatech.pa/es/assets/seaports/overview>

- González, F. (2004, 18 de enero). Los puertos en el nuevo milenio. *La Voz de Galicia*. Instituto Universitario de Estudios Marítimos. Universidad de la Coruña. Recuperado de [www.udc.gal/iuem/documentos/articulos/puertosnuevomilenio.pdf](http://www.udc.gal/iuem/documentos/articulos/puertosnuevomilenio.pdf)
- Heaver, T. D. (2002). Supplied chain and logistic management: implications for liner shipping. En Grammenos, C. (Coord.), *The Handbook of Maritime and Economic Business* (pp. 3375-3396). Londres: LLP Professional Publishing
- Hilling, D. y Hoyle, B. S. (1984). Spatial approaches to port development. En *Seaport Systems and Spatial Change*, B.S. Hoyle y D. Hilling, Suffolk: Wiley.
- International Maritime Organization (1999). Resumen de los convenios de la OMI. Recuperado el 10 de octubre del 2014 de [http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data\\_id=2330&filename=SummaryofConventions.pdf](http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=2330&filename=SummaryofConventions.pdf)
- Jefatura del Estado (2003, 26 de noviembre). Ley 48/03 Puertos. Régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general. Gobierno de España. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Recuperado en <http://www.empleo.gob.es/es/guia/leyes/L4803.htm>
- La Gaceta (2001, 27 de marzo). *Reglamento para la emisión de los certificados de zafarrancho*. Decreto N° 29389-MOPT, No. 61. San José: Imprenta Nacional.
- Martner, C. (1999, setiembre). El puerto y la vinculación entre lo local y lo global. En *Eure*, 25(75), Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado en [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71611999007500005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71611999007500005&script=sci_arttext)
- Molina, K. (2014, 3 de junio). Solo 4 barcos llegaron al Puerto La Unión hasta mayo. En *El Salvador.com*. Recuperado de [http://www.el-salvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=47861&idArt=8829298](http://www.el-salvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47861&idArt=8829298)
- Pastrán, R. M. (2014, 13 de setiembre). Puerto La Unión no recibe contenedores desde 2013. En *La Prensa gráfica*. Recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/2014/09/13/puerto-la-union-no-recibe-contenedores-desde-2013>

- Suykens, F. (1995). "Ports should be efficient (even when this means that some of them are subsidiaded". En *Maritime Policy and Management*, 13(2), pp. 105 -126.
- UNCTAD (1992, 8 de enero). *La comercialización del puerto y las perspectivas del puerto de tercera generación*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Recuperado de <http://r0.unctad.org/ttl/docs-un/td-b-c4-ac7-13/sp/TDBC4AC713s.pdf>
- Vigueras, M. (1977). *Curso de Explotación y Dirección de Puertos*. Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid.

# ESTADO Y EMPRESAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA: HISTORIA Y DESAFÍOS ACTUALES

## STATE AND PUBLIC ENTERPRISES IN LATIN AMERICA: HISTORY AND CURRENT CHALLENGES

*Mabel Thwaites Rey*

### INTRODUCCIÓN

Pensar las empresas públicas hoy, en América Latina, es pensar el papel del Estado en un contexto determinado y en una etapa particular del capitalismo global. Como no existen *empresas públicas* en Abstracto, sino en situaciones arraigadas en procesos concretos, es preciso ubicarlas en su devenir y contexto.

Le experiencia internacional es pródiga en ejemplos de empresas públicas exitosas, así como de otras gravosas e ineficientes. Hay también una historia de ciclos en los que el papel estatal ha tenido distinto peso y valoración, por razones que son objeto de controversia. Repasando la literatura sobre empresas públicas y privatizaciones, por caso, se advierte que, con base en datos recopilados de un modo más o menos riguroso, es posible fundamentar a favor o en contra de un tipo de gestión empresarial, sea pública o privada. De ahí la necesidad de explicitar el plano de referencia ideológica y política al abordar el tema, lo que entraña una valoración sobre el orden social vigente y al que se aspira.

En varios estudios recientes sobre las privatizaciones en América Latina y sus consecuencias, se parte de distintos supuestos y se llega a conclusiones disímiles (Guajardo Soto, 2013; McDonald y Ruiters, 2012). Quienes adhieren al supuesto de la superioridad del libre mercado como organizador social, en sus investigaciones suelen apuntar a encontrar los obstáculos que impiden su expansión (Pampillón Olmedo, 1998; McKenzie y Mookherjee, 2003; Estache, 2003; Lora, 2006; Guarnido y otros, 2006; Bonnet y otros, 2009; Auroi, 2011). Es decir, su búsqueda se orienta a sostener el supuesto inicial, construido en función de sus valoraciones y

preferencias, y a aportar elementos que sirvan para apuntalar el discurso y las prácticas que suscriben. Quienes, en cambio, parten de la crítica a las sociedades realmente existentes bajo el capitalismo y promueven transformaciones orientadas a la desmercantilización de la vida social, procuran identificar la morfología y las acciones de los Estados y las empresas públicas “realmente existentes”, para evaluar si se acercan o alejan de tal aspiración (Wainwright, 2012; Hall y Lovina, 2006; Chávez y Torres, 2013, Thwaites Rey 2005 y 2010). La rigurosidad en la investigación, en ambos casos, reside en la recolección de datos objetivos que sostengan o refuten las hipótesis, así como la honestidad analítica implica no falsear los hallazgos para acomodar los resultados, y producir interpretaciones coherentes que aporten a una explicación anclada en los valores que se persiguen como motor de la investigación.

Para analizar la situación actual de las empresas públicas en América Latina, comenzamos por describir algunos de los ejes que marcaron el papel del Estado y de sus empresas en las últimas tres décadas, a fin de abordar el momento actual e identificar los desafíos que enfrentan las empresas públicas. Si bien los procesos económicos, políticos y sociales no suelen ajustarse a la precisión de un calendario pre-definido, es una convención útil a efectos descriptivos considerar décadas como unidades analíticas. Por eso tomaremos en forma genérica las décadas de los 80 (la década perdida), de los 90 (la década del remate) y la primera de los 2000 (la década de impugnación al neoliberalismo), identificando los rasgos característicos a escala global y regional en cuanto al papel del Estado y las empresas públicas. Finalmente, haremos un análisis de los desafíos que se presentan en la década en curso y una propuesta de abordaje del sector público de carácter crítico y en perspectiva emancipatoria.

## **LA DÉCADA PERDIDA**

La crisis del modelo de Estado de Bienestar Keynesiano –en sus versiones centrales y periféricas–, que empieza a manifestarse a mediados de los 70, en los años 80 decanta en la emergencia del neoliberalismo. Desmontar el pacto bienestarista que les permitió a las clases subalternas afirmar conquistas históricas en materia de derechos sociales fue uno de los objetivos centrales de la ofensiva neoliberal del polo del capital contra el del trabajo. La estrategia de achicar el gasto público para reducir el déficit fiscal, vía privatización de empresas y actividades estatales, se convirtió en la nueva y unívoca panacea económica. A esta expansión contribuyeron los organismos financieros internacionales, encargados de aconsejar

o virtualmente imponer sus recetas a todas las economías con problemas, principalmente las de la endeudada periferia.

Precisamente, el tema de la deuda externa se convierte en crucial para América Latina. Hacia mediados de los 70, los Estados –en especial México, Brasil y Argentina– fueron estimulados a tomar préstamos a tasas bajas o negativas, que reciclaban el exceso de liquidez originado en la suba de los precios del petróleo y que utilizaron para financiar las más diversas políticas, en general con destinos improductivos. Desde entonces y hasta 1982, la deuda latinoamericana con los bancos comerciales aumentó a una tasa anual acumulativa superior al 20%, lo que llevó a que se cuadruplicara hasta representar el 50% del PBI de la región (Ocampo y otros, 2014; Schvarzer, 1988; Toussaint, 2007; Felder, 2007; Thwaites Rey, 1999; Smith, 1992).

El aumento de las tasas de interés en Europa y EE.UU., el deterioro del tipo de cambio y la contracción del comercio mundial –que hundió los precios de las materias primas– tornaron explosivo el problema de la deuda latinoamericana (Schaeffer, 2003). En 1982, se produce un punto de inflexión cuando México declara una moratoria unilateral y solicita la renegociación de su deuda, y es seguido por Brasil y Argentina, que también tenían abultadas cuentas sin saldar. Los acreedores se negaron a refinanciar los préstamos y endurecieron las condiciones, desencadenándose una crisis profunda. El intento de crear un “club de deudores” para enfrentar de modo unificado a los acreedores fracasó, tras lo cual las negociaciones de cada país aislado quedaron en manos del Fondo Monetario Internacional (Tussie, 2015; O’Connor, 1988; Schvarzer, 1988).

Desde entonces, el problema del déficit fiscal ocupó el centro de la escena y se lo asoció al gasto desproporcionado del Estado, en particular al sobredimensionamiento de las funciones económicas que había asumido en el marco de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. La cuestión de la deuda resultó determinante para el devenir de esta década perdida y de la siguiente, ya que se impusieron condiciones de pago que afectaron de modo decisivo el funcionamiento del sector público en casi toda América Latina. La región fue forzada a implementar ajustes –para obtener superávit en sus balanzas comerciales a fin de cubrir los servicios financieros–, cuya consecuencia fue el descenso sostenido y simultáneo de los indicadores económicos y sociales durante toda la década, con caídas en la producción, el empleo, los salarios y el consumo, al compás de una inflación galopante que internalizaba

los problemas de la economía internacional (Schvarzer, 1998; Thwaites Rey, 2003).

En ese marco, las empresas públicas se vieron afectadas por la falta de financiamiento para invertir en su infraestructura básica y en la expansión de los servicios. En el caso argentino, las empresas arrastraban una deuda contraída por la dictadura militar para sostener con ingresos externos un esquema económico que profundizó la desindustrialización. Además, la fijación de las tarifas de las empresas de servicios se supeditaba a las exigencias macroeconómicas oscilantes entre la contención de la inflación (se las mantenía por debajo del costo de producción) y el ajuste presupuestario (se las subía para equilibrar las cuentas), lo que conspiraba contra una buena estructura de ingresos y costos, y contra una asignación planificada de prioridades (Schvarzer y Sidicaro, 1987; Bocco y Repetto, 1991; Thwaites Rey, 2003).

En simultáneo, la ocupación político partidista de los cargos en las empresas, más la burocratización creciente, fueron degradando estructuras empresariales que en sus orígenes habían tenido una fuerte competencia técnica y compromiso activo con la prestación pública de los servicios. La antigua mística de gestión pública se fue suplantando por lógicas de supervivencia, multiplicación de nichos de negocios, duplicación y desarticulación de estructuras organizativas, desatención del esquema de gastos y costos básicos, descalificación laboral y crecimiento del empleo por clientelismo político, pérdida de saberes y valores organizacionales, apatía, desmoralización y desgaste del sentido de pertenencia y orgullo por la empresa pública por parte del personal. En ese contexto, se facilitó el desmembramiento funcional a partir de la tercerización de algunas de las actividades más rentables (llamadas privatizaciones periféricas o parciales), que van resintiendo cada vez más el funcionamiento general y desarticulando la estructura de las empresas (Thwaites Rey, 2003).

Todo ello redundó en la baja de la calidad de los servicios y en el desprestigio social de las empresas públicas y de sus agentes, facilitando la penetración hegemónica del neoliberalismo, que se desplegaba a escala global. No obstante, en los ochenta en la región aún predominaban los paradigmas de transición a la democracia, que le asignaban un papel central a las instituciones estatales. Las discusiones y producciones en el ámbito académico latinoamericano giraban en torno a cómo mejorar el funcionamiento de las empresas públicas, a partir de adoptar sistemas que

tuvieran un control más eficiente sobre los costos, el personal, la gestión.<sup>1</sup> El papel del Estado aún era considerado relevante, aunque empezaba a surgir la idea de que las empresas públicas estaban vinculadas a una etapa histórica que había culminado y que había que dar paso a una nueva. En México, el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) lanza un ambicioso proyecto de *desincorporación* (no usa la palabra *privatización*) de activos y empresas públicas, que se fundamenta en la necesidad de dejar atrás el ciclo de intervención estatal y pasar a otro con mayor presencia del sector privado (Teichman, 1997; Thwaites Rey y López, 1990).

Al concluir la década de los ochenta, se discutía sobre la supuesta pérdida de relevancia de los países periféricos en el mercado mundial y sobre cómo las nuevas relaciones Norte-Norte parecían deslizarse hacia un desentendimiento de la suerte del Sur. Sin embargo, más que una desconexión del Norte próspero, quedó en evidencia cómo los mecanismos de la globalización integran a la periferia mediante nuevas formas de explotación, esta vez impuestas como *condicionalidades* para la obtención de préstamos y refinanciamientos de deuda. Ahora bien, si el condicionante global es una realidad incontestable, la forma que este adoptó en cada Estado-nación tuvo que ver con la peculiar configuración de relaciones de fuerzas interna. Porque, aunque el Consenso de Washington promovió principios unívocos, no fue idéntica su instrumentación en cada caso nacional. La mayor o menor resistencia interna a las políticas de ajuste dependió, por una parte, de la configuración económica de cada Estado-nación (su nivel de endeudamiento, por caso) y, por la otra, de la percepción que de la situación tenían las clases antagónicas (dominante y subalternas) y como se posicionaron frente a eso. Es decir, dependió del poder relativo del capital vis à vis el polo del trabajo, tanto como de la matriz ideológico-política de las clases dominantes nativas. Porque los lazos de vinculación de las burguesías *externas* con las *internas* conforman un entramado complejo, que deviene de las formas en que se engarzan en el mercado mundial (Thwaites Rey y Castillo, 2008, p. 25-43).

---

<sup>1</sup> Una extensa bibliografía puede consultarse en la Revista del CLAD (<http://www.clad.org/>).

## LA DÉCADA DEL REMATE

La caída del Muro de Berlín, en 1989, y la disolución de la Unión Soviética significaron hitos fundamentales en el ascenso neoliberal. A partir de la inexistencia de la alteridad no capitalista, la globalización y su correlato de *pensamiento único* no solo arrasaron con muchas de las conquistas materiales obtenidas por las clases populares durante los años de posguerra, sino que también afectaron a las formas de construcción política e ideológica de los sectores subalternos. Durante los años noventa avanza una drástica transformación neoliberal de los Estados, basada en la apertura económica, la desregulación y la privatización de empresas.

En los ochenta, las empresas públicas estaban en un Estado de desinversión y desgobierno incuestionable y sus servicios eran de una muy baja calidad. Por eso, la reiterativa prédica de los propagandistas mediáticos de las privatizaciones no caló en la sociedad solo por las virtudes comunicacionales de portavoces del pensamiento neoliberal. Triunfó porque pudo articular una lectura “de sentido común” para salir de ese presente signado por la inflación y los malos servicios. Así, quedaron sin espacio las salidas alternativas a un estatismo anquilosado y se habilitó el despliegue del recetario del FMI y del Banco Mundial, impuesto como condicionalidades para refinanciar la deuda externa (Félix, 1992, p. 34-52).

Las políticas de traspaso de los bienes públicos a agentes privados fueron la respuesta a una combinación específica de procesos contradictorios mediados por la conflictividad política en una coyuntura histórica determinada, en la que intervinieron tanto actores domésticos como internacionales. Como afirma Narbono (2014, p. 16), [...] el Estado neoliberal actúa con la lógica y el objetivo de restringir y reducir las intervenciones a pérdida del Estado a aquellas que son necesarias para competir en el mercado mundial por atraer y fijar inversores maximizando sus posibilidades de ganancia en la libre competencia de mercado.

Como consecuencia de la privatización, fueron creados nuevos mercados que posibilitaron la entrada masiva de corporaciones multinacionales que desde entonces formaron parte de las formaciones sociales locales. En este sentido, no fueron simplemente fuerzas externas desvinculadas del funcionamiento y desempeño de la economía doméstica. Por el contrario, ellas se convirtieron en un soporte político de suma importancia en los procesos

de reforma estatal, incluso durante la crisis de dicha estrategia, cuando la recuperación económica comenzó a ser percibida como incierta.

Las reformas estructurales realizadas en Latinoamérica impulsaron amplios programas de privatizaciones, que convirtieron a la región en la que más empresas estatales vendió en el mundo, superando a Europa y a Asia en cuanto a número de empresas enajenadas, con más de la tercera parte del total de los procesos de privatización a escala mundial y el 55% de los ingresos totales por privatización de los países en desarrollo (Guarnido Rueda y otros, 2006, p. 7-36; Lora, 2006, p. 2-74).

Si bien el conjunto de América Latina ingresó a la era privatizadora, hay diferencias entre los países en cuanto a la magnitud y características de sus traspasos. El Chile de Pinochet fue precursor mundial de la venta de activos públicos y abrió el camino al ingreso de capitales internacionales en la región. A comienzos de los noventa, México impulsó un programa privatizador de vasto alcance; Brasil, por el tamaño de su economía, desarrolló uno de los procesos de mayor envergadura en la región y Argentina implementó un esquema privatizador que incluyó a la casi totalidad de sus activos públicos, incluido el petróleo.<sup>2</sup> Bolivia, Guyana, Panamá y Perú obtuvieron ingresos por privatización de más de 10% del PIB, en tanto Ecuador, Costa Rica y Uruguay realizaron pocas privatizaciones en los años noventa (Lora, 2006, p. 2-74). Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y México comenzaron por vender empresas pequeñas y medianas y luego expandieron sus programas con rapidez, incluyendo grandes empresas de infraestructura y energía. Las mayores contribuciones provinieron de la

---

**2** Durante la primera ola de privatizaciones en Bolivia (1991-1993) se transfieren activos y acciones de 36 empresas departamentales pequeñas y medianas, productivas (alimentos, construcción e industria), a través de licitaciones públicas. La segunda ola se inicia en 1994 y se utiliza el sistema de capitalización, por el cual el Estado no vende las empresas, sino que crea sociedades de capital mixto, en las cuales el socio privado aporta el 50% de la inversión total y el gerenciamiento (Garrón B. M., Machicado C. y Capra K., 2003). Incluyó cinco sectores estratégicos: energía (Empresa Generadora de Electricidad, dividida en tres: Corani, Guaracachi y Valle Hermoso); Empresa Petrolera (dividida en Andina y Chaco); Transportadora de hidrocarburos (Transredes); telecomunicaciones (Empresa Nacional de Telecomunicaciones-ENTEL); transporte ferroviario (Empresa Ferroviaria, dividida en Andina y Oriental); y aéreo (Lloyd Aéreo Boliviano). En 1999, en la ciudad de Cochabamba se concede el servicio municipal de agua potable y alcantarillado a la empresa Aguas del Tunari S.A., integrada por dos empresas transnacionales y cuatro nacionales, con aval del BID, BM y FMI. El alza de tarifas y la expropiación del uso ancestral desatan la activa oposición de la población, que emprende lo que se conoció como la Guerra del Agua y que culmina con la caída de la concesión y la erosión del gobierno.

venta de empresas de infraestructura y energía en Argentina, Brasil y México. En cambio, la privatización de empresas manufactureras en América Latina no fue importante, salvo por algunas viejas industrias consideradas estratégicas, como acero, aluminio y otras (Carrera, Florio y Checchi, 2004, p. 2-29).

Existen, además, otras diferencias en la región. Mientras la mayoría de los países privatizó las empresas de telecomunicaciones, Colombia, Costa Rica y Uruguay no lo hicieron. En Perú no se incluyeron el transporte, los servicios de saneamiento básico y una gran proporción de agricultura y petróleo. Aun Chile retuvo empresas públicas en sectores clave, como cobre, petróleo, bancos, servicios postales, ferrocarriles y puertos. Argentina se destaca por no haber conservado empresas importantes para el Estado,<sup>3</sup> mientras que Uruguay fue el que menos privatizó en la región y, de hecho, fue el único que no transfirió la electricidad, el petróleo ni las telecomunicaciones, y en el que las privatizaciones se decidieron explícitamente por voto democrático. Ningún otro país ha mostrado esta participación popular en el debate de la privatización (Lora, 2006). Las mayores contribuciones provinieron de la venta de empresas de infraestructura y energía en Argentina, Brasil y México. En cambio, la privatización de empresas manufactureras en América Latina no fue importante, salvo por algunas viejas industrias consideradas estratégicas, como acero, aluminio y otras (Carrera, Florio y Checchi, 2004, p. 2-29).

De modo que, en América Latina, se instaló al mercado como asignador principal de recursos, en detrimento de la mediación estatal. Sin embargo, la centralidad del mercado no supone la retirada del Estado, sino la modificación de las tareas que asume y ejecuta de modo no neutral. La acción estatal neoliberal reconfigurada conlleva la reducción de los espa-

---

**3** En Argentina, en menos de cuatro años se privatizaron la empresa de aeronavegación (AA), los teléfonos (ENTEL), diez mil kilómetros de la red vial, el sistema eléctrico, la red de gas, la de distribución de agua y el sistema cloacal, cuatro empresas petroquímicas, cuatro ramales y dos líneas de ferrocarriles, los subterráneos porteños, tres elevadores terminales de puertos, dos acerías, tres fábricas militares, una empresa carboquímica, el mercado de hacienda, dos canales de televisión, un hipódromo y un hotel; se concesionaron más de medio centenar de áreas petroleras marginales y se celebraron contratos de explotación en ocho áreas centrales, amén de la trascendente privatización parcial de la mayor petrolera estatal (Thwaites Rey, 1999).

cios y mecanismos históricamente conquistados por los grupos y actores sociales no dominantes, por medio de los cuales pueden hacer valer sus intereses por fuera de la relación de fuerzas impuestas por el mercado. El recurso fetichizador de *naturalizar* la economía y reificar al mercado se convirtió en un operativo fuertemente ideológico y político encaminado a construir hegemonía.

## LA DÉCADA DE IMPUGNACIÓN AL NEOLIBERALISMO

### Nueva oleada en América Latina

Pasada la ola del ajuste estructural y las reformas pro-mercado, en los albores del nuevo siglo en América Latina se inició un ciclo en el que el papel estatal empezó a adquirir una renovada entidad, tanto en el plano valorativo-ideológico como en las prácticas concretas. El resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal, producto de la conjugación de entramados sociales y políticos activamente opuestos al ajuste y la concentración económica, dio lugar al surgimiento de estrategias políticas alternativas, muy genéricamente calificadas como *posneoliberales*, *progresistas* o, incluso, *de izquierda*. El primer hito de cambio es la llegada, en 1999, de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela, lo que abre un ciclo de nuevos gobiernos latinoamericanos: Brasil (2003), Argentina (2003), Uruguay (2004), Bolivia (2006), Ecuador (2007), Nicaragua (2007), Paraguay (2008) y El Salvador (2009).

Estos gobiernos partieron de cuestionar el automatismo de mercado y la subordinación a la lógica de la acumulación global y se plantearon caminos alternativos al modelo neoliberal *puro y duro* (que bajaba enlatado en el recetario impuesto por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y que era aplicado con esmero y entusiasmo por los gobiernos de los noventa). Apuntaron, con suerte y características diversas, a procurarse grados de libertad (expresados en términos de soberanía) para formular e implementar políticas públicas, poniendo el eje en la apropiación de porciones importantes del excedente local, fundamentalmente el proveniente de la renta de recursos estratégicos como el petróleo, el gas y los alimentos (Thwaites Rey y Castillo, 2008, p. 25-43). Las consecuencias de los ajustes de los noventa impusieron una retórica crítica de las políticas neoliberales, el diseño de propuestas para transformar los sistemas políticos en democracias participativas y directas, y una mayor presencia estatal en sectores estratégicos.

Tales procesos, que para sortear la polémica en torno a si fueron o no posneoliberales, englobamos como pertenecientes al *Ciclo de Impugnación al*

*Neoliberalismo en América Latina* (CINAL), comparten dos características principales y paradójicas. Por un lado, emergieron como producto de luchas sociales y políticas de resistencia a las reformas neoliberales y sus consecuencias y, por tanto, internalizaron demandas populares acumuladas en la etapa de ajuste. Por el otro, fueron beneficiarios del ciclo de valorización mundial de los *commodities* que exporta la región, lo que les otorgó una mayor capacidad de maniobra para definir y sostener cursos de acción relativamente autónomos, en la medida en que dispusieron de recursos para sortear las imposiciones de los organismos financieros internacionales y para impulsar políticas públicas inclusivas. Más aún, en este ciclo de bonanza de precios internacionales se incluye prácticamente toda la región, con independencia del posicionamiento político e ideológico de los gobiernos.

Pero, aunque enlazadas en un ciclo común, las mutaciones producidas son desparejas y contradictorias en cada uno de los Estados nacionales de la región y se dan en un escenario internacional signado por el acomodamiento geopolítico, con la crisis financiera de EEUU y Europa y la emergencia de China como nueva potencia de influencia planetaria. Precisamente, el gigante asiático tiene como característica central que su economía no es competitiva (como en el caso de EEUU) sino complementaria con la producción regional de *commodities*, por lo que el auge de la demanda china de hidrocarburos, minerales y alimentos fogueó el alza de los precios internacionales, lo que redundó en un período de crecimiento significativo del conjunto de América Latina. Como contracara, la exacerbación de la demanda de productos primarios llevó a la profundización de las políticas extractivistas, tanto de recursos minerales como agrícolas, produciendo nuevas tensiones y conflictos (Thwaites Rey y Ouviaña, 2015).

La impopularidad con relación a las privatizaciones de la década anterior se extendió ampliamente en la región. Diversas encuestas de opinión realizadas por *Latinbarómetro* muestran un amplio consenso negativo en cuanto a la gestión privada de las empresas públicas, principalmente las de servicios. La de 2013 muestra que, en promedio, solo el 30% de la población de la región aprobaba las privatizaciones.<sup>4</sup> En cuanto a la satisfacción

---

<sup>4</sup> Los países con menor aprobación a las privatizaciones son El Salvador con 16% y Chile con el 18% y el que mayor aprobación registra es Ecuador, con el 50%. Brasil 44%, República Dominicana 42%, México 35%, Perú 31%, Panamá 30%, Nicaragua 30%, Guatemala 29%, Colombia 28%, Argentina 27%, Paraguay 20% y Honduras 19%. *Latinbarómetro* 2013.

con los servicios privatizados, el promedio de la región era de solo el 27%.<sup>5</sup> Las principales quejas de los usuarios se referían a las tarifas, la calidad de los servicios y la imposibilidad de cambiarse de compañía.

Autores favorables a la economía de mercado han realizado estudios para tratar de entender el porqué del rechazo de la mayoría de la población a las privatizaciones, cuando ellos observan los logros económicos de los traspasos (Shirley, 2005; Auroi, 2011; Bonnet y otros, 2009; Fay y Morrison, 2007). Otros autores, en cambio, formulan análisis críticos de la experiencia privatizadora (Hall, 2014; EPSU, 2014; Re Crespo, Schclarek Curutchet y Torres, 2011; Tisera, 2007; Thwaites Rey, 2003).

No obstante la disconformidad con las privatizaciones, los procesos de re-estatización de empresas privatizadas no han sido la tónica de la región, obedecen a causas distintas y siguieron cursos diversos en cada país. Las estatizaciones más importantes tuvieron lugar en Bolivia y en Venezuela, y algunas en Argentina.

## PRINCIPALES PROCESOS DE REESTATIZACIÓN

### Bolivia<sup>6</sup>

El amplio proceso de nacionalizaciones de los recursos naturales encarado en Bolivia a partir de 2006, con la asunción del presidente Evo Morales, expresa el programa que llevó el MAS<sup>7</sup> al gobierno, amalgamado en el ciclo de luchas sociales y políticas que vivió el país desde comienzos de los años 2000. A poco de asumir, Morales decreta el fin del *saqueo de los recursos naturales* y anuncia la expropiación de las reservas de hidrocarburos, especialmente las de gas, que constituían la principal fuente de divisas y que eran explotadas por empresas extranjeras. En 2007 el

---

<sup>5</sup> Honduras 14%; Chile 19%, El Salvador 19%, Guatemala 21%, Paraguay 21%, Panamá 24%, Nicaragua 24%, Perú 25%, Argentina 26%, Colombia 28%, Rep. Dominicana 30%, México 32%, Brasil 37% y Ecuador 59%. Latinbarómetro 2013.

<sup>6</sup> Los datos consignados en este apartado fueron extraídos de los diarios bolivianos La Prensa, La Razón, Página 7 y Bolpress, y de los argentinos Clarín, Infobae, La Capital y La Nación. También utilizamos un informe de la Fundación Milenio (2012) *Las Estatizaciones en Bolivia*, Informe Nacional de Coyuntura N° 131, 27 de enero de 2012.

<http://cd1.eju.tv/wp-content/uploads/2012/01/Las-estatizaciones-en-Bolivia.pdf>

<sup>7</sup> Movimiento al Socialismo.

gobierno rescinde el contrato de Aguas del Illimani, una empresa de servicios de agua y saneamiento al departamento de La Paz, propiedad de la francesa Lyonnaise des Eaux, que también se retiraba de Argentina. Le siguen la expropiación del Complejo Metalúrgico Vinto y la nacionalización del rico yacimiento de estaño Posokoni.

En 2008, el gobierno nacionaliza el 100% de Entel, la mayor telefónica en Bolivia y filial de la italiana Telecom y adquiere la totalidad de la Compañía Logística de Hidrocarburos Boliviana (CLHB). Ese año compra más del 50% de las acciones de la petrolera Andina, filial boliviana de Repsol-YPF, y acuerda con la española realizar una gestión compartida con la estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). También se queda con el 50% de las acciones de la petrolera Transredes, a cargo de la distribución de hidrocarburos y recupera la mayoría accionaria de Chaco –filial de British Petroleum–, que al año siguiente es nacionalizada.

En 2009 se estatizan todas las acciones de la empresa AIR BP Bolivia, encargada del servicio de suministro de combustibles de aviación en los aeropuertos. En 2010 comienza la estatización del sector eléctrico, con la transferencia de la propiedad de las generadoras de electricidad Corani, Valle Hermoso y Guarachi a la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE). También se estatiza la cooperativa distribuidora Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica de Cochabamba y se decreta la confiscación de la tercera parte de las acciones de Fancesa, la principal cementera del país.

En el área gasífera, en 2012 se nacionaliza la participación de la petrolera Repsol en el bloque gasífero Caipipendi, por incumplimiento de su compromiso de inversión. Ese año, también se dispone la nacionalización de la Transportadora de Electricidad SA, donde el Estado español tenía un 20% de participación. En 2013 pasan al estado boliviano las acciones del grupo español Iberdrola en cuatro empresas: Electropaz, de La Paz, y Elfeo SA, de Oruro, además de la empresa de servicios Edeser y la gestora de inversiones Compañía Administradora de Empresas. Y se nacionaliza SABSA (Servicios Aéreos Bolivianos Sociedad Anónima) y el Estado se hace con el control de los tres aeropuertos principales del país: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba.

## Venezuela<sup>8</sup>

Bajo la premisa de que “El socialismo no puede permitir monopolios”, desde el año 2007 el gobierno del presidente Hugo Chávez emprende una política de expropiaciones y nacionalizaciones de empresas consideradas como estratégicas para el Estado.

Venezuela avanzó decisivamente hacia el control total de la industria petrolífera, clave para el país, en el marco del *plan socialista* del gobierno bolivariano. En 2007 promulgó una ley que permite al Estado asumir el control de las empresas de servicios petroleros otorgadas a terceros. La norma faculta al gobierno –a través de la empresa Petróleos de Venezuela (PDVSA) o sus filiales– a asumir el manejo total o parcial de las compañías de inyección de agua, vapor o gas y las que trasladan trabajadores y prestan servicios. En ese marco, el Estado incorporó cuatro mejoradores de crudo pesado en la Faja Petrolífera del Orinoco, uno de los mayores reservorios de crudo del planeta, operados por petroleras extranjeras. Las negociaciones con las petroleras culminaron con la salida del país de las estadounidenses Exxon Mobil y Conoco Phillips, que interpusieron procesos de arbitraje contra Caracas, en busca de una mayor compensación por sus activos. En cambio, la estadounidense Chevron, la británica British Petroleum (BP), la noruega Statoil y la francesa Total aceptaron permanecer como socias minoritarias en los proyectos. Asimismo, el gobierno dispuso tomar una planta de inyección de gas propiedad de Williams, así como decenas de firmas locales que prestaban servicios a la industria petrolera.

En el área de telecomunicaciones, se estatiza Cantv, la mayor empresa del país. En el sector eléctrico, se estatizaron las empresas Electricidad de Caracas y la local Seneca, ambas de operadores estadounidenses, en tanto en el ámbito de las industrias pesadas, se produjeron estatizaciones en el sector cementero, donde se constituyó la Corporación Socialista de Cemento. En 2009, el Estado le compró a la siderúrgica Sidor, filial en Venezuela del conglomerado internacional Ternium, el 59,7% de su participación en la empresa. El negocio minero también pasó a manos públicas, y el Estado tomó posesión del proyecto de oro aluvional Brisas, ubicado en el sudeste del país, en una de las mayores reservas auríferas de Latinoamérica.

---

<sup>8</sup> Los datos consignados en este apartado fueron extraídos de fuentes periodísticas como BBC News, Noticias 24, TVSur, Clarín, La Nación, Infobae.

En 2005, se empezó a implementar una ley que permite al Estado tomar latifundios o tierras improductivas. Desde entonces, el Gobierno expropió unos tres millones de hectáreas para intentar impulsar la producción agrícola y combatir la pobreza rural. Entre el 2008 y el 2009, se estatizaron dos de las principales cafetaleras del país y algunas empresas menores en el sector de alimentos. Además, se nacionalizó una planta arrocera de la estadounidense Cargill, a la que se acusó de no producir los alimentos que requiere la población, y tomó una plantación de eucaliptos propiedad del fabricante de papel irlandés Smurfit Kappa.

El Banco de Venezuela pasó a manos del Estado, al comprárselo al español Grupo Santander en 2009, año en el que se intervienen once instituciones financieras, al detectarse iliquidez e irregularidades en sus operaciones. Algunos de estos bancos fueron reagrupados en una nueva entidad estatal, mientras que otros fueron liquidados o se mantienen bajo investigación.

### **Argentina<sup>9</sup>**

En Argentina, el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) desechó la oportunidad de revisar a fondo la política privatizadora de los noventa –lo que no estaba en sus planes– y optó por resolver los problemas de las empresas privatizadas a medida que se fueron planteando. Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) siguió con la misma tónica de apostar a la inversión privada de origen nacional como prioridad y abordó las estatizaciones solo cuando aparecieron complicaciones en determinados sectores.

### **Correo y Aguas**

Los casos en que se dispuso la vuelta a la órbita estatal obedecieron a problemas específicos de las empresas: el Correo estaba virtualmente en quiebra y se lo estatizó en 2003; Aguas Argentinas enfrentaba severos déficits de financiamiento y de gestión y volvió a la órbita pública en 2006; Aerolíneas Argentinas estaba prácticamente vaciada por el operador español y se la expropió en 2011; la situación de YPF-Repsol se había tornado inmanejable cuando entró en déficit la balanza comercial petrolera y se hizo necesario recuperar el autoabastecimiento perdido por la gestión privada.

---

<sup>9</sup> Este apartado se basa en los trabajos de Thwaites Rey 1999, 2001, 2003, 2013 e información documental y periodística.

A poco de asumir, Kirchner dispone la rescisión del contrato de concesión del Correo Argentino, que estaba en manos de Sociedad Macri (SOCMA) desde 1997. Cuando Carlos Menem concretó este polémico traspaso, la Argentina se convirtió en uno de los primeros países del mundo en privatizar el servicio postal. De acuerdo con el contrato de concesión a 30 años, la Sociedad Macri debía pagarle al Estado nacional un canon semestral, pero ya en 1999 dejaron de pagar, acumulando una deuda que los lleva a declarar el concurso preventivo del Correo Argentino en septiembre de 2001. Aunque el decreto de estatización preveía un nuevo llamado a licitación para volver a privatizar la empresa, el gobierno decidió mantener el control del correo, dada la buena gestión realizada y los resultados obtenidos. El correo estatizado logra aumentar sus ventas en un 15% a los dos años de rescindido el contrato, garantizar la provisión del servicio postal básico universal, incrementar la productividad de la mano de obra y obtener resultados operativos positivos en todos sus balances, sin recibir aportes del Tesoro Nacional.

En marzo de 2006, Kirchner anula la concesión de la empresa proveedora de agua y servicios cloacales, Aguas Argentinas –operada por el grupo francés Suez–, poniendo fin a una historia de conflictividad creciente desde la privatización concretada en 1993. A los incumplimientos contractuales que arrastraban los concesionarios –sobre inversiones y metas de cobertura pactadas– se había sumado la tensa renegociación del contrato iniciada a comienzos de 2002 cuando, en un contexto de grave crisis política, económica y social a nivel nacional, se dictó la Ley de Emergencia Pública y Reforma del régimen cambiario, que dio fin al régimen de convertibilidad, dispuso la pesificación de las tarifas y anuló las cláusulas de ajuste atadas al dólar y al índice de precios estadounidense. Las negociaciones con AASA fueron bastante conflictivas debido, principalmente, a la presión ejercida por la firma prestataria a través de demandas presentadas contra el Estado argentino en el CIADI (Centro Internacional sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados) y también por las restricciones impuestas por los gobiernos de origen de los capitales (principalmente Francia) y el Fondo Monetario Internacional.

Con una deuda de casi 700 millones de dólares, en 2005 el grupo francés Suez y los accionistas minoritarios deciden retirarse de la concesión (Azpiazu, 2010), en línea con la estrategia de su casa matriz de abandonar las inversiones en América Latina. Ante esta situación, el gobierno dispuso la rescisión del contrato por culpa del concesionario y creó una nueva

empresa estatal, Agua y Saneamientos Argentinos (AySA). El traspaso al sector público produjo un cambio cualitativo importante, aumentando el número de usuarios abastecidos de agua potable y ampliándose las redes cloacales (Zaiat, 2014).

### **Aerolíneas Argentinas e YPF**

En julio de 2008, frente a un pasivo de US\$ 890 millones y graves deficiencias en el servicio, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner decide la estatización de Aerolíneas Argentinas.

*“Nos hubiera gustado que los empresarios que la tenían hubieran podido llevarla con eficiencia, porque creemos en la gestión privada. Pero todos los argentinos, sobre todo los que vivimos en la Argentina profunda, sufrimos el deterioro de un servicio que dejó de ser eso: un servicio público”,<sup>10</sup>* dijo la presidenta al anunciar la medida.

La mayoría accionaria de ambas aerolíneas estaba en manos de Interinvest, empresa controlada por el grupo español Marsans y que había asumido la titularidad en 2002, tras la quiebra de Aerolíneas. Con el apoyo de cinco de los seis gremios aeronáuticos, la estatización fue sancionada por ley a fines de 2008. La ley estableció el paso a la órbita estatal de las empresas aéreas operadas por Marsans, a partir de la compra de sus paquetes accionarios y determinó que la participación estatal accionaria sería siempre de un 51%.

Un caso especial es el de la reestatización de la petrolera YPF, que fue la única gran firma del rubro privatizada en la región durante los años noventa. Desde que en 1999 se hace cargo la española Repsol, comienza un ciclo de sobreexplotación y subexploración para maximizar ganancias, que produjo una creciente caída de la producción local y el virtual vaciamiento de la petrolera. A partir de 2007, el gobierno de Néstor Kirchner alienta la incorporación a YPF de empresarios nacionales, pero el experimento resulta un fracaso. En 2011, por primera vez desde la privatización, Argentina tuvo que importar más gas y petróleo del que produjo.

---

<sup>10</sup> Declaraciones publicadas en *Ámbito financiero*. Viernes 18 de julio de 2008.

Frente a la grave situación energética y el consecuente desbalance comercial, en 2012 la presidenta Cristina Fernández impulsa la estatización de YPF, que se concreta por una ley que concitó el consenso de una amplia mayoría de fuerzas con representación parlamentaria.

Todos estos traspasos no se inscribieron en una política global y bien definida para el conjunto del sector público, ni fueron el producto de análisis rigurosos sobre el sector afectado. Más bien, constituyeron respuestas a necesidades coyunturales impuestas por la dinámica empresarial. En sectores clave como el energético y la infraestructura ferroviaria, donde hacían falta inversiones de envergadura y abundaban recurrentes y millonarios incumplimientos empresarios, los cambios fueron más morosos aún y se concretaron recién bajo los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner. La estatización del sistema jubilatorio se efectivizó en 2008, cuando surgieron dificultades en algunos puntos nodales del modelo. Esta decisión no solo significó la recuperación del sistema previsional del desfaldo realizado por el sistema privado de las AFJP implementado en los noventa, sino que también implicó la puesta en práctica de un sistema de financiamiento público alternativo ante la difícil coyuntura internacional y la demora en la implementación del Banco del Sur.

## LA DÉCADA EN CURSO

### ¿Posneoliberalismo o impugnación al neoliberalismo?

Ya avanzada la segunda década de los años 2000, la caracterización de la etapa abierta al comenzar el Siglo XXI continúa siendo controvertida en torno a una cuestión central: qué se entiende por ciclo neoliberal y cuáles serían, entonces, los rasgos a tener en cuenta para definir su vigencia o superación en cada especificidad nacional. Comenzamos por distinguir entre la etapa *neoliberal* del capitalismo a escala global, de lo que se entiende específicamente como hegemonía ideológico-política neoliberal, expresada en el nivel mundial y en distintos contextos nacionales. En ese sentido, aunque en 2007 se desencadenó una profunda crisis, a escala global aún está vigente el modo de acumulación neoliberal, una de cuyas características centrales es la financiarización, es decir, la identificación de los intereses del capital privado, en general, con los de las finanzas, en particular, desplegados a partir de la crisis del formato interventor benefactor. Como sostienen Fine y Hall (2013), “el neoliberalismo va más allá de la ideología y las políticas, al estar sistémicamente arraigado en el capitalismo contemporáneo como conjunto, en la era de la globalización y con la financiarización al frente” (p. 64).

No es, entonces, la mayor o menor intervención estatal lo que diferencia a la etapa neoliberal del capitalismo de la precedente benefactora, sino el sentido de tal intervención. La Gran Recesión de 2008 volvió a poner bajo la lupa la relación entre el sector público y el privado de la economía y mostró las diferencias entre retórica y realidad. Tras la quiebra del centenario banco estadounidense de inversiones Lehman Brothers (2007), el desplome del sistema capitalista fue evitado por la intervención estatal masiva en Europa Occidental y EE.UU. Washington, primero con George Bush y luego con Barak Obama, salvó de la quiebra a corporaciones gigantescas de la talla de General Motors y Citibank, amén de decenas de instituciones financieras. Cuando la crisis detonó en Europa, los gobiernos rescataron a sus propias empresas –especialmente automotrices y aerolíneas– y bancos. El costado más crudo del vínculo estrecho entre Estado y capital quedó al descubierto. Porque lejos de poner en cuestión el andamiaje ideológico neoliberal, las recetas para salir de la crisis que se impusieron a las endeudadas economías del sur de Europa, con Grecia a la cabeza, resultaron idénticas a las medicinas clásicas del Consenso de Washington utilizadas en América Latina en los noventa, que toman al polo del trabajo como principal variable de ajuste.

Por ende, no es esperable un tránsito inminente hacia alguna forma de expresión del capital global que sea sustantivamente distinta a la neoliberal. El ascenso de China, como ya mencionamos, movió el tablero geopolítico mundial y aparece como un actor cada vez más implicado en América Latina. La persistencia de la crisis europea, junto a la recuperación de Estados Unidos a partir del descubrimiento de sus reservas de petróleo no convencional, marcan el pulso de una etapa que parece signada por un menor crecimiento a escala global, de previsibles impactos negativos sobre nuestra región.

Como señalamos, la primera década del Siglo XXI en América Latina mostró signos de agotamiento de las estrategias neoliberales más clásicas, pero en la medida en que la región está inmersa en las determinaciones de la economía global, no logró trascender la etapa neoliberal, entre cuyas características centrales están el predominio de la financiarización globalizada y la intensificación de la explotación de los recursos naturales (extractivismo). Por eso, la discusión sobre el carácter de la etapa tiene que ver, más bien, con el grado de profundidad de la crisis y la viabilidad de los proyectos que intentaron salidas impugnadoras del neoliberalismo y sus beneficiarios más prototípicos. En este sentido, la caracterización de la etapa del capitalismo latinoamericano como plenamente engarzado en

un nuevo ciclo de extractivismo y reprimarización, cuyo ritmo lo marcan las exigencias de la expansión capitalista global y la emergencia de China, habla más de una supremacía estructural (en el sentido de imposición, de dominio), que de hegemonía en términos gramscianos, que incluye la dimensión ideológica, política y cultural.

Podríamos decir que, mientras en los noventa se conjugaba el dominio estructural global del neoliberalismo con su capacidad de imponer una única visión del mundo como ineluctable y que le daba sentido al rumbo regresivo adoptado, en los 2000 se quebró en América Latina la unicidad del relato en pos de búsquedas alternativas, aunque no la preeminencia de los determinantes materiales de la etapa neoliberal a escala mundial. Se abrió entonces un escenario de disputa hegemónica, que preferimos denominar “ciclo de impugnación al neoliberalismo” y que se caracteriza por la emergencia de gobiernos cuestionadores, en el discurso y en ciertas prácticas, de las lógicas mundiales dominantes, pero también de fuerzas sociales y políticas que confrontan con la aceptación sumisa de los dictados generales de la acumulación capitalista y que exigen a los gobiernos alternativas a la reprimarización extractivista.

En las sociedades actuales (sean centrales o periféricas) es indudable que lo que aún persiste es la supremacía materialmente arraigada del capitalismo, a secas, como sistema de organización social, con sus pautas de consumo y de acceso a los bienes socialmente producidos, que se convierten en *hegemónicas* en un sentido laxo. Porque es en la forma de construir la materialidad de la vida cotidiana donde arraiga la fuerza del orden vigente. Por eso los gobiernos de la región del ciclo impugnador al neoliberalismo han hecho esfuerzos, en mayor o menor medida, por expandir las fronteras del consumo popular, en las cuales han basado, a su vez, su fuerza política para desplegar hegemonía. El acceso a servicios sociales básicos y al consumo de bienes de producción masiva, como conquistas de las luchas sociales, posee una legitimidad material anclada en las condiciones de producción del presente difícil de superar, lo que plantea profundas contradicciones y problemas para la disputa intelectual y moral tendiente a desarrollar formas de organización social poscapitalistas, ambientalmente sustentables y superadoras del esquema exportador de *commodities*.

Sin embargo, advertimos que a partir de 2015 se ha abierto un complejo curso de acción en la región, con el ascenso de fuerzas políticas de derecha, que perfilan escenarios nuevamente proclives al fomento del

mercado y el capital privado, y muy selectivos en cuanto a la intervención estatal en la economía. Esto augura un freno a las iniciativas que apunten a fortalecer –y menos aún a expandir– a las empresas públicas, así como el correlativo resurgir de la lógica privatista en la región. Se empieza a configurar así una etapa en la que será mucho más necesario que nunca dar un debate sobre el papel de lo público, que defienda logros alcanzados y que, a la vez, refuerce los argumentos y las evidencias sobre las ventajas que suponen los ámbitos sociales de producción y gestión colectiva de lo común.

## **EL PAPEL DEL ESTADO**

Es en este contexto que se plantean las inquietudes sobre el papel de los Estados y de las empresas públicas, en tanto conductores de procesos de crecimiento y bienestar para las mayorías populares, que se diferencien de las lógicas expoliadoras de los bienes naturales y promotoras de exclusión social, típicas del capitalismo. No se trata, entonces, de pensar a los Estados en abstracto o en funciones genéricas y a-históricas, sino en las enormes tareas reales y concretas que tienen ante sí las fuerzas políticas y sociales populares para empujar transformaciones sustantivas en las sociedades y, va de suyo, en los Estados nacionales de la región. Los peligros que acechan son muchos, porque los paradigmas individualistas y mercantilizadores están institucionalizados en los Estados nacionales contemporáneos e impactan sobre la forma de definir las políticas y las capacidades gubernamentales.<sup>11</sup> Y cuando tales paradigmas no son removidos o, al menos, cuestionados seriamente, la posibilidad de que resurjan plenamente y vuelvan a definir la totalidad del diagrama económico y social es muy fuerte, como se ve en estos últimos tiempos en varios países de la región.

Para librarse del “burocratismo” corrompible del Estado, el neoliberalismo tiene la receta de la privatización de todo cuanto sea posible, con el argumento de que como lo estatal no es de nadie, pero lo pagamos todos, su

---

**11** En su costado “instrumental”, tal como advierten Fine y Hall, “los propios procesos de formulación de políticas de gobiernos y organismos internacionales están sujetos a la influencia y el dominio empresarial institucionalizado a través del extenso uso de consultores de gestión y de personal procedente de círculos empresariales” (Fine y Hall 2013, p. 71). El nuevo gobierno argentino, que asumió el 10 de diciembre de 2015 con la presidencia del empresario Mauricio Macri, es un claro ejemplo de la simbiosis que cíclicamente se produce entre las élites política y económica.

ineficiencia es una carga general insoportable. Por el contrario, los costos de lo privado serían asumidos solo por los agentes individuales involucrados. Si bien un Estado que expresa intereses particulares y clientelares no puede, por definición, responder a las demandas de la sociedad, la premisa opuesta de la eficiencia sin costos de lo privado es totalmente errada. Porque la apropiación privada también conlleva la carga de trasladar al conjunto de la sociedad el peso del estímulo de la ganancia. Esta última, precisamente, es el punto de conflicto clave, el *núcleo duro* de la actividad capitalista. Los empresarios siempre se han resistido a cualquier intento de los trabajadores o del Estado de meterse en el corazón del sistema productivo, para determinar la estructura de costos y las tasas de rentabilidad y definir su *razonabilidad*. Los sindicatos que, en distintas épocas, países y ramas industriales, han procurado intervenir en la definición de los criterios productivos aplicados por la empresa y controlar las tasas de ganancias –para discutir sobre bases ciertas no solo las remuneraciones, sino las inversiones estratégicas, las necesidades operativas y de innovación tecnológica, los niveles de empleo y las formas de organización del trabajo– se han encontrado siempre con la cerril resistencia empresaria y el impedimento estatal para lograrlo.

Partimos de la convicción de que los bienes básicos (de infraestructura y servicios) deben sustraerse de la lógica mercantil y reafirmarse como bienes públicos, disponibles para todos los habitantes en tanto ciudadanos y no meros consumidores y en función de las estrategias de desarrollo democráticamente definidas. Además de ser autosustentables y eficientes, deben tener una estructura transparente de costos, con racionalidad en su producción y distribución. Pero no tienen por qué dar “ganancias”, en el sentido de una rentabilidad equiparable a la de cualquier actividad productiva privada y apropiable de modo individual para el atesoramiento de riqueza. El Estado, en consecuencia, no tiene que ser mero garante de la transparencia de las decisiones privadas, sino soporte fundamental de la equidad social. Desmercantilizar porciones crecientes de las actividades de carácter o impacto público, como sostiene Narbondo (2014), es una meta insoslayable para cualquier proyecto emancipador.

Ello supone impulsar formas de gestión de lo público que articulen los recursos del Estado (y *en el Estado*) con las demandas y necesidades reales de los ciudadanos y, sobre todo, con las potencialidades de la sociedad para decidir, gestionar y controlar. También es necesario desterrar la histórica asociación entre gestión pública y descontrol del gasto, por ausencia de criterios mínimos en la definición de los costos en la producción de

bienes y servicios. Una gestión pública eficiente y con sentido social debe garantizar la recaudación de los recursos suficientes para sustentarla y asegurar una asignación austera y apropiada de los mismos.

Como vimos, mientras en los años 60 y 70 el papel del Estado en la planificación y orientación del desarrollo económico y social era generalmente aceptado y abundantemente teorizado –en América Latina y en el mundo–, el embate neoliberal de los noventa lo puso seriamente en cuestión. La reivindicación del rol público de los 2000 no logró, sin embargo, plasmar en experiencias profundas e irreversibles y en fundamentos teóricos sólidos que le den sustento y tampoco derivó en una vuelta atrás profunda y completa de los procesos privatizadores. Es en ese marco que pueden pensarse los desafíos que tienen las empresas públicas que subsisten en la región para desplegar sus potencialidades. En primer lugar, una pregunta que encierra una definición política básica y una elección sobre el modo de organización social: por qué y para qué tendría que haber empresas públicas, en qué sectores, para qué actividades.

Esta respuesta ha variado de acuerdo a los ciclos desplegados a escala global y conforme cada espacio territorial nacional ha recibido y resignificado, según sus especificidades estructurales y configuración de fuerzas doméstica, tales pautas de irradiación global. La decisión estratégica de impulsar empresas públicas para la producción de bienes y servicios tiene que ver con el tipo de modelo de desarrollo que se pone en juego. En la actualidad, en América Latina convive la propiedad pública de servicios, infraestructura e industrias extractivas, con una masa de empresas privadas o privatizadas desde los noventa, lo que abre un abanico de experiencias muy diversas. Los riesgos asociados a ambos tipos de propiedad también son ampliamente conocidos: mientras la gestión pública conlleva el peligro de burocratización, derroche e ineficiencia, la privada entraña el de la subordinación a la ganancia de cualquier objetivo social. Por eso, la elección de qué peligro asumir para sortearlo es una decisión política de primer orden, que supone una opción básica sobre qué tipo de orden social se quiere construir y priorizar, con todos los matices que cualquier opción puede involucrar.

En segundo lugar, un aspecto importante es el de la viabilidad y sustentabilidad económica de la empresa pública. Cuando en los ochenta entraron en crisis como consecuencia, entre otras causas, de las restricciones que el hacer frente al endeudamiento externo les impuso a los presupuestos públicos, se adujo que la solución para el funcionamiento eficiente

era el aporte de inversiones privadas, lo que pavimentó el camino a las privatizaciones de los noventa. Sin embargo, lo que tal ciclo privatista expresó fue la clausura de financiamiento público para infraestructura y servicios y su reemplazo por el crédito a actores privados. Porque lo que las empresas privadas aportaron a los servicios públicos privatizados no fue su propio capital de riesgo sino su capacidad de obtener financiamiento. Es decir, el sistema financiero les otorgaba préstamos para comprar activos públicos que eran garantizados con la propia actividad de la empresa adquirida, vía tarifas. O sea, los privados aportaron su facultad de endeudamiento, lograda bajo el supuesto de que los usuarios de los servicios privatizados proveerían los recursos suficientes como para sostener el servicio, pagar los créditos contraídos para la compra de la empresa pública y obtener un plus de ganancia a repartir entre los inversores (Thwaites Rey, 2003, p. 10-132).

La cuestión clave que enfrentan las empresas públicas es, entonces, lograr el financiamiento necesario para invertir en su crecimiento y modernización. No obstante reconocer los déficits del sector privado en la gestión de los servicios públicos, el Banco Mundial –en tanto garante y financista de la acumulación del capital a escala global– sigue promoviendo políticas de apoyo a este sector y tratando de impedir la expansión del sector público (Fine y Hall, 2013, pp. 63-64). Esta situación desafía a los gobiernos que pretenden financiar la ampliación de su sector público. La gestión estatal de empresas supone compatibilizar las necesidades específicas del sector en el que la empresa actúa, con el conjunto de demandas sociales condensadas en el Estado, así como buscar un equilibrio entre la capacidad razonable de pago de los servicios por parte de los usuarios y los costos que insume su producción. En las empresas extractivas se suma el problema de la transferencia de tecnología. La integración y articulación entre empresas públicas diversas en un mismo país, o de ramas similares a escala regional, puede ser una respuesta viable a los problemas comunes de financiamiento e innovación.

En tercer lugar, se abre el abanico de cuestiones ligadas a la gestión de la empresa pública, como parte de un proceso más abarcador que involucra el funcionamiento del sector público en su conjunto y que abordaremos en el siguiente apartado.

## DESAFÍOS DE UNA GESTIÓN PÚBLICA INCLUSIVA

Definir objetivos políticos claros es sustancial para que el sector público funcione. Pero por mejores metas que se persigan, si no se cuenta con un soporte institucional apropiado y con la *voluntad política* de invertir los recursos necesarios será muy difícil alcanzarlas. Frente al azar de la informalidad, la falta de idoneidad y profesionalismo, el patrimonialismo, el clientelismo prebendario, la sobreabundancia de normas o su carencia absoluta, el amiguismo, la inexistencia de premios y castigos por el cumplimiento de la labor encomendada, es imprescindible pensar en construir organismos y empresas públicas aptos para cumplir con objetivos socialmente validados. Ello involucra una equilibrada adecuación entre medios y fines, renovación tecnológica y disponibilidad de recursos, así como capacitación específica y permanente, pleno compromiso funcional y probidad por parte de quienes estén encargados de implementar tareas de orden público.

Las *capacidades institucionales*, desde nuestra perspectiva, involucran procesos prolongados e ininterrumpidos de adquisición de habilidades en el seno de las organizaciones. La calidad de la gestión y las herramientas apropiadas para ejecutarla son un requisito indispensable para implementar políticas públicas que satisfagan demandas sociales. Su ausencia tiene impactos negativos y fomenta la insatisfacción social con el sector público. Por eso es necesario que se creen, recreen o consoliden mecanismos efectivos y duraderos que permitan materializar los objetivos públicos democráticamente validados y socialmente útiles, con un sentido que trascienda la coyuntura y las pujas políticas de corto plazo y estrecha mira. Esto no equivale a proveerse de “manuales” de gestión diseñados para su uso en todo tiempo o lugar, ni por aplicar recetas más o menos ingeniosas y gratas al sentido común dominante, copiadas de los paradigmas de gestión privada, con la pretensión de que pueden ser válidas en cualquier contexto. Se trata, en cambio, de construir colectivamente un *saber hacer* que esté al servicio de objetivos políticos claros, y discernir a partir de allí lo mejor y posible en cada momento y sector según las metas planteadas. Como desarrollamos en otro lugar (Thwaites Rey, 2005), una transformación del sector público y sus empresas, para que esté al servicio de las mayorías populares deberá basarse en una *alianza virtuosa* entre:

*Una conducción política legítima y con gran consenso, que ejerza a pleno su voluntad de transformación.* Esto requiere superar la tendencia al reparto de la estructura estatal en función de criterios partidocráticos, pa-

trimonialistas o clientelares, rasgo endémico en la región,<sup>12</sup> y trocarla por un proceso de cambio profundo, con mecanismos democráticos, abiertos, participativos y sencillos de elección y remoción de funcionarios.

*Quienes tienen las herramientas del conocimiento formal socialmente construido y acumulado (técnicos o profesionales). Contra el tecnocratismo universal,<sup>13</sup> una gestión pública transformadora debe desplegar saberes profesionales sólidos y consistentes que puedan funcionar con autonomía intelectual respecto de las usinas hegemónicas que suelen prevalecer al interior de cada campo profesional. Y, además, debe prevenirse del peligro de que los portadores de saberes técnicos impongan sus criterios o aprovechen a su favor las ventajas que les proporcionan sus conocimientos y su lugar en la estructura estatal.*

*Los encargados de ejecutar las diversas acciones necesarias (los trabajadores públicos), que aportan un saber ligado a la experiencia institucional,<sup>14</sup> una transformación exitosa del sector público solo será posible si no se la hace “en contra” de los trabajadores, sino con su concurso activo y*

---

**12** Bernal y otros (2012) observan que “la mayoría de los Estados de América Latina han adoptado directrices meritocráticas para la contratación de ejecutivos de alta dirección y el personal de la compañía. Sin embargo, los nombramientos políticos discrecionales se siguen produciendo en alto número de casos, y son frecuentes en el nombramiento de directores” (2012, p. 24). Aunar idoneidad y compromiso político con un rumbo económico, político y social que apunte a beneficiar a las mayorías populares es una de las cuestiones clave a resolver para los proyectos alternativos.

**13** En los últimos 20 años se han expandido lo que McDonald y Ruiters llaman “entidades corporatizadas”, y que han adoptado una orientación más privada que pública. Aunque operen sin fines de lucro, utilizan doctrinas comerciales que le dan más relevancia al valor de cambio de un servicio que a su valor de uso, “priorizando los análisis de costo-beneficio en la toma de decisiones y utilizando técnicas de administración propias del sector privado, como el establecimiento de salarios en función del rendimiento. Estas entidades corporatizadas suelen entender que su mandato para el suministro de servicios se fundamenta en principios como maximizar la eficiencia, promover la libre empresa y servir a la soberanía del consumidor individual” (McDonald y Ruiters, 2012, p.10). Un ejemplo de este cambio lo constituyen las propuestas de Gobierno Corporativo, desarrolladas por la Corporación Andina de Fomento (CAF, 2010; Bernal y otros, 2012).

**14** Es frecuente que exista una distorsión de las plantas de empleados por efectos del ingreso de tipo clientelista (por favores políticos o personales) que ignora las mínimas exigencias de idoneidad. Cambiar esta práctica es una demanda legítima e imprescindible para el mejoramiento funcional, pero también de compleja implementación. Porque, además, se empalma con la estigmatización impulsada por los defensores de la privatización, que “suelen caracterizar a los trabajadores del sector público como beneficiarios perezosos e ineficientes del gasto público” (McDonald y Ruiters, 2012, p. 44)

entusiasta. Reconocer que quien ejecuta una tarea diariamente tiene bastante para decir acerca de ella, desde sus méritos hasta sus defectos, es un punto de partida indispensable para proyectar un cambio sustentable. Un diagnóstico institucional innovador y provechoso debería partir no de consultoras externas, sino de darle voz a quienes protagonizan el hacer diario de la organización y que disponen de *saberes organizacionales* aprovechables.<sup>15</sup> Porque la participación motivada y voluntaria y el control horizontal proveen mayor efectividad y resultan menos corrompibles que los ritualismos jerárquicos.

*La sociedad misma, mediante múltiples instancias de participación.* Una administración pública democrática y transformadora precisa solo prosperará si emergen y se consolidan nuevas formas de hacer política, arraigadas en la participación activa y permanente de los ciudadanos en las definiciones que hacen a la cosa pública y promotoras de un verdadero involucramiento en la gestión común. Pero no se trata de depositar expectativas irreales en un participacionismo masivo. Primero, porque hay áreas de la administración que no se prestan a la influencia directa de los ciudadanos en la práctica cotidiana de su gestión. Segundo, porque no es esperable que los ciudadanos, atravesados por múltiples obligaciones laborales, familiares y sociales, estén predispuestos a involucrarse en cuanta actividad pública a la cual sean convocados. Tercero, porque no es la masividad sino la posibilidad real de participar lo que legitima un espacio de deliberación y de decisión colectivas. Se trata de generar los mecanismos idóneos y efectivos para que se pueda participar sin trabas cuando resulte decisivo.

---

**15** Como sostienen Hall y Lobina “los conocimientos y el compromiso de los trabajadores, y la capacidad de sus sindicatos para participar en reestructuraciones y mejoras, deberían considerarse como puntos fuertes clave que se deben fomentar” (2006, p. 12). Un problema persistente es que los sindicatos del sector público han sido el blanco dilecto de ataque de los neoliberales. Un mecanismo para viabilizar reformas estructurales es, con frecuencia, el debilitamiento o la destrucción del poder de negociación de los sindicatos. Muchos gobiernos recortan los salarios y beneficios de los trabajadores amparados en el argumento de que son ‘trabajadores privilegiados’ que ganan demasiado en comparación con el resto de la población. Como destacan investigadores canadienses, “en el Sur Global, los sindicatos del sector público se encuentran en una situación política especialmente difícil, en mercados laborales muy segmentados, en que la mayoría de la población activa tiene un empleo informal. En este contexto, los trabajadores de los servicios públicos suelen ser vistos por otros miembros de la sociedad –incluso por sus aliados– como una ‘aristocracia obrera’ privilegiada. En tales circunstancias, cumplir con los derechos de los ciudadanos a servicios asequibles y los derechos de los trabajadores a salarios, prestaciones y condiciones laborales dignos en las empresas públicas se convierte en un acto de equilibrio político que supone todo un desafío” (Spronk y Terhorst, 2012, p. 162).

Cada uno de estos factores se vincula estrechamente con los otros y tiene su propia exigencia interna. Este enfoque va en línea de lo que la investigadora británica Hilary Wainwright llama “coaliciones para servicios públicos” en su libro *La tragedia de lo privado. El potencial de lo público* (2013), en el que pasa revista a experiencias exitosas de cooperación entre trabajadores del sector público y los ciudadanos usuarios.<sup>16</sup> La autora da valiosos ejemplos de coaliciones en las que los usuarios que dependen de los servicios públicos para una calidad de vida digna, se alían con los trabajadores del servicio para producir cambios exitosos en la gestión pública.

Las transformaciones en el Estado que tengan un efecto verdadero –y no retórico– solo las pueden plasmar sus protagonistas: las personas de carne y hueso. Las *de adentro*, cumpliendo con mayor racionalidad y entusiasmo una labor cuyo sentido entienden y comparten. Las *de afuera*, participando activamente en la definición de metas y procesos, y controlando su ejecución. De este modo, se podrá garantizar, a un mismo tiempo, la dignidad del trabajo y la calidad de las prestaciones. Coincidimos con Samary (1999) en apreciar que “democrático no significa ni fácil, ni sin conflictos”, y que –seguramente– muchas de las prioridades o elecciones de los trabajadores no serán necesariamente las escogidas por los usuarios de cada uno de los servicios que presta el Estado, existentes y/o los potenciales, y viceversa. Sin embargo, el control social debe ser reconocido como parte de un procedimiento público que indique los intereses conflictivos en juego y sus costos. Y esto vale tanto para el conjunto de las actividades que despliega el sector público como, muy especialmente, para las empresas públicas.

## FUENTES CONSULTADAS

Auroi, C. (2011). *Nacionalizaciones en América Latina: ¿Una vuelta al pasado?* ENTELEQUIA Núm. 13 (primavera). [www.eumed.net/entelequia](http://www.eumed.net/entelequia)

---

<sup>16</sup> Vale aclarar, sin embargo, que desde este punto de vista que aquí desarrollamos estamos dejando entre paréntesis el debate más profundo e inagotado sobre la naturaleza misma del Estado como expresión –forma o momento– de la dominación capitalista y los caminos para su superación por formas de relación social no opresivas y emancipatorias.

- Azpiazu, D. y Forcinto, K. (2004). *Historia de un fracaso: la privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, en Azpiazu, D., A. Catenazzi y K. Forcinito. Recursos públicos, negocios privados, agua potable y saneamiento ambiental en el AMPA. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Azpiazu, D. (2010). "Privatización del agua y el saneamiento en Argentina: El caso paradigmático de Aguas Argentinas S.A." *Vertigo*. Hors série 7, Junio 2010. Recuperado de <https://vertigo.revues.org/9730>
- Bernal, A., Oneto, A., Penfold, M., Schneider, L. y Wilcox, John (2012). *Gobierno Corporativo en América Latina. Importancia para las empresas de propiedad estatal*. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva N° 6 / 2012. Corporación Andina de Fomento
- Bértola, L. y Ocampo J. A. (2012). "Latin America's debt crisis and "lost decade" ILAS (Institute of Latin American Studies). Recuperado de [http://ilas.sas.ac.uk/sites/default/files/files/filestore-documents/events/Papers/Bertola\\_and\\_Ocampo\\_paper.pdf](http://ilas.sas.ac.uk/sites/default/files/files/filestore-documents/events/Papers/Bertola_and_Ocampo_paper.pdf)
- Bocco, A. y Repetto, G. (1991). "Empresas públicas, crisis fiscal y reestructuración financiera del Estado" en Privatizaciones, reestructuración del Estado y la sociedad del Plan Pinedo a "Los Alsogaray", Ediciones Letra Buena, Buenos Aires.
- Boneo, H. (1984). "Las relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas: planteamiento del problema". En Oszlak, O. Teoría de la burocracia estatal. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Bonnet, A. (2008). *La hegemonía Menemista. El Neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires, Prometeo.
- Bonnet C., Dubois, P. y otros (2009). *Empirical Evidence on Satisfaction with Privatization in Latin America: Welfare Effects and Beliefs*, TSEWP Working papers 09-020, March 18, 2009, Toulouse School of Economics, Toulouse.
- Bresser Pereira, L. (2001). *Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina, Sin Embargo...* Trabajo publicado en [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar)

- CAF (2010). Lineamientos para el buen Gobierno Corporativo de las empresas del Estado. Corporación Andina de Fomento. Versión digital en [www.caf.com/publicaciones](http://www.caf.com/publicaciones)
- Carrera, J., Checchi, D. y Florio, M. (2004). *"Privatization discontent and its determinants: evidence from Latin America"*. Draft
- Chong, A. y Benavides, J. (2006). *Privatización y regulación en América Latina*, en Lora, E. El estado de las reformas del Estado en América Latina. BID-Mayol Ediciones.
- Echebarría, K. y Cortázar, J.C. (2006). Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina, en Lora, E. El estado de las reformas del Estado en América Latina. BID-Mayol Ediciones.
- EPSU (2014). PUBLIC AND PRIVATE SECTOR EFFICIENCY. A briefing for the EPSU Congress by PSIRU. En PUBLIC SERVICES & THE EU # 04
- Esstache, A. (2003). "On Latin America's Infrastructure Privatization and its distributional effects", World Bank and ECARES (Université Libre de Bruxelles), April.
- Fay, M. y Morrison, M. (2007). Infrastructure in Latin America and the Caribbean. Recent developments and key challenges. World Bank.
- Felder, R. (2007). *"Auge y crisis de las reformas neoliberales y transformación del Estado en Argentina"*, en Fernández, Arturo (editor), Estado y sindicatos en perspectiva lationamericana. Prometeo, Buenos Aires.
- Felix, D. (1992). *"Privatización y retracción del Estado en América Latina"*, en Revista de la CEPAL N° 46, Santiago de Chile, abril de 1992.
- Fine, B. y Hall, D. (2012) *"El terreno del neoliberalismo: obstáculos y oportunidades para el desarrollo de modelos alternativos en el suministro de servicios"* en McDonald y Ruiters (eds.) Alternativas a la privatización. La provisión de servicios público esenciales en los países del sur. Transnational Institute Icaria-Antrazyt, Barcelona.
- Guajardo, G. (2013). "Empresas públicas en América Latina: Historia, conceptos, casos y perspectivas", en *Revista de Gestión Pública*. Volumen II, Número 1, Enero-Junio 2013. ISSN 0719-1820 pp. 5-24 Santiago, Chile.

- Guarnido, A., García, M. y Fortes, A. (2006). *Análisis de los procesos privatizadores de empresas públicas en el ámbito internacional. Motivaciones: moda política versus necesidad económica*. Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales N° 14/06- Universidad de Almería, Almería.
- Hall, D. (2014). Public and private efficiency. Public Services International Research Unit Business School University of Greenwich. Recuperado de <http://www.psiru.org/sites/default/files/2014-07-EW-GHT-efficiency.pdf>
- Hall, D. y Lobina, E. (2006). Water as a public service. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU)
- Latinobarómetro (2013) Informe [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LB\\_2013.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf)
- López, A. (2005). *Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo*, en Thwaites Rey, M. y López, A. (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino*. Buenos Aires, Prometeo (Cap. 6).
- Lora, E. (2006). El Estado de las reformas del Estado en América Latina. BID-Mayol Ediciones.
- McKenzie, D. y Mookherjee, D. (2003). *"The distributive impact of Privatization in Latin America: Evidence from four countries"*, Discussion paper 128, Institute for Economic Development, febrero.
- McDonald, D.A. y Ruiters, G. (eds.) (2012). Alternativas a la privatización. La provisión de servicios públicos esenciales en los países del sur. Transnational Institute Icaria-Antrazyt, Barcelona.
- Narbondo, P. (2014). *"Lineamientos para el debate sobre un marco conceptual para el análisis de las matrices de funciones económicas y sociales del Estado"*. Documento del Grupo de Trabajo de CLACSO "El Estado en América Latina: logros y fatigas de los procesos políticos en el nuevo siglo". Mimeo
- Pamplillón, R. (1998). *"Los procesos de privatización en América Latina, de la sustitución de importaciones a la eficiencia productiva"*, en: Información comercial española. Julio-agosto, Madrid.

- Piva, A. (2012). *Acumulación y hegemonía en la Argentina Menemista*. Buenos Aires: Biblos.
- Re Cespo, S., Schclarek, A. y Torres, L.A. (2011). *Empresas del Estado. Errores del pasado. Soluciones a futuro*. Documento CIPPES (Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales), Córdoba, Argentina. [www.cippes.org](http://www.cippes.org) – [info@cippes.org](mailto:info@cippes.org)
- Samary, C. (1999). "*Propiedad-Estado-Democracia ¿Del Manifiesto Comunista a la crisis de la URSS?*". En [www.espaimarx.org](http://www.espaimarx.org).
- Schaeffer, R. (2003). *Understanding Globalization: The Social Consequences of Political, Economic, and Environmental Change*. Rowman & Littlefield Publishers, Oxford.
- Schvarzer, J. (1988). Orígenes poco mencionados de la deuda externa de América Latina. *Caravelle, cahiers du Monde Hispanique et Luso Brasilien*, nro. 50, Toulouse.
- Schvarzer, J. y Sidicaro, R. (1987). "*Empresarios y estado en la reconstrucción de la democracia en la Argentina*". *El bimestre político y económico*. Nro. 35, Buenos Aires, sep.-oct.
- Shirley, M. (2005). *Why Is Sector Reform so Unpopular in Latin America?* *The Independent Review*, v. X, n. 2, Fall 2005.
- Sojo, A. (1982). "*Empresa estatal y desarrollo económico en América Latina*". Documentos de trabajo N° 38. Universidad de Costa Rica, San José, C.R.
- Spronk, S. y Terhorst, P. (2012). "*Luchas de los movimientos sociales por los servicios públicos*" en McDonald y Ruiters (eds.). *Alternativas a la privatización. La provisión de servicios públicos esenciales en los países del Sur*. Transnational Institute Icaria-Antrazyt, Barcelona.
- Teichman, J. (1997). "*Mexico and Argentina: Economic reform and technocratic decision-making*". In *Studies in Comparative International Development*. Spring 97, Vol. 32, N° 1, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Tisera, D. (2007). "*Promoting Efficiency or Financing Inequality? Privatizing Latin America*" *Journal of development and social transformation*. Volume 4, November 2007.

- Thwaites, M. (1999). *"Ajuste estructural y reforma del Estado en la Argentina de los '90"*. En: Realidad Económica. Nro.160/161, Buenos Aires.
- Thwaites, M. (2003). *La (des) ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina*. EUDEBA, Colección Extramuros, Centro Cultural Rojas, Universidad de Buenos Aires.
- Thwaites, M. (2004). *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Editorial Prometeo. Buenos Aires.
- Thwaites, M. (2005). *"Repensando la estatalidad. Para una Reforma del Estado democrática y participativa"*. En: "Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal del Estado Argentino". Mabel Thwaites Rey y Andrea López Editoras, Prometeo. Buenos Aires.
- Thwaites, M. (2010b). *"El Estado en debate: de transiciones y contradicciones"*. En: Crítica y emancipación. Año II N°4, segundo semestre, CLACSO, Buenos Aires.
- Thwaites, M. y Castillo, J. (2008). *"Desarrollo, dependencia y Estado en el debate latinoamericano"*. Revista Araucaria. N° 19, Volumen 10, Sevilla, 1° semestre.
- Thwaites, M. (2010a). *"Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina?"*, en OSAL Año XI, N° 27, abril, CLACSO, Buenos Aires.
- Thwaites, M. (2012). *"La estatalidad latinoamericana revisitada"*, en "El Estado en América Latina. Continuidades y rupturas.", Mabel Thwaites Rey (editora). Co-autor: Hernán Ouviaña. CLACSO-UARCIS, Santiago de Chile.
- Thwaites, M. y Castillo, J. (2013). *"Estado, desarrollo y dependencia. Perspectivas latinoamericanas frente a la crisis capitalista global"*, História y Perspectivas. Núcleo de Pesquisa e Estudos em História, Cidade e Trabalho N° 48, Jan.-Jun. Universidade Federal de Uberlândia.
- Thwaites, M. y Ouviaña, H. (2016). *"Tensiones hegemónicas en la Argentina reciente"*, en Transformaciones recientes del Estado integral en América Latina, Lucio Oliver coordinador. UNAM, México, en prensa.

- Toussaint, E. (2007). *"The World Bank. A never ending coup d'état"*. En *The hidden agenda of Washington Consensus- Vikas Adhyayan Kendra, Mumbai, India.*
- Wainwright, H. (2012a). *La tragedia de lo privado. El potencial de lo público.* Internacional de Servicios Públicos y Transnational Institute.
- Wainwright, H. (2012b) *"Resistencia transformadora: el papel de los trabajadores y los sindicatos en las alternativas a la privatización"* en McDonald y Ruiters (eds.) *Alternativas a la privatización. La provisión de servicios públicos esenciales en los países del sur.* Transnational Institute Icaria-Antrazyt, Barcelona.
- Zaiat, A. (2014) *"Empresas del Estado"*, en *Página/12* del 3 de mayo de 2014.

## AUTORES Y AUTORAS QUE PARTICIPAN EN ESTE LIBRO

### **FELIPE ALPÍZAR RODRÍGUEZ**

Costarricense. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor e investigador de la Escuela de Ciencias Políticas. Director del Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: *felipe.alpizar@ucr.ac.cr*

### **MAGDALENA BERTINO**

Uruguaya. Magister en Historia Económica por la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República). Profesor agregado en el Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, Uruguay. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Snis). Entre 1997 y 2012 Coordinadora del Área de Historia Económica del Instituto de Economía. Correo electrónico: *magdalenabertino@gmail.com*

### **MARÍA JOSÉ CASCANTE**

Costarricense. Doctora en de la Universidad Salamanca. Profesora e investigadora de la Escuela de Ciencias Políticas y subdirectora del Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: *mariajosecascante@gmail.com*

### **JONATHAN CHAVES CASALS**

Costarricense. Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Estudiante avanzado de Filosofía de la Universidad de Costa Rica. Ha laborado como consultor en las áreas de política forestal, conflicto social y opinión pública y como docente de sociología laboral y política social. Correo electrónico: *jonacasals@gmail.com*

### **DANIEL CHAVEZ**

Uruguayo. Doctor en Políticas de Desarrollo por el Instituto de Estudios Sociales (ISS) de la Universidad de Erasmus-Rotterdam. Coordinador de la Iniciativa La Nueva Política (New Politics) del Transnational Institute (TNI) de Amsterdam, Países Bajos. Correo electrónico: *chavez@tni.org*

### **ALBERTO CORTÉS RAMOS**

Costarricense. Licenciado en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica (UCR). Ph.D. en Geografía, Universidad de Loughborough, Inglaterra. Profesor catedrático, escuelas de Ciencias Políticas y Geografía y coordinó la Red Temática de Empresas Públicas y Desarrollo en la UCR. Actualmente es Director por Costa Rica en el Banco Centroamericano de Integración Económica. Correo electrónico: *acortes.ramos@gmail.com*

### **GERARDO FUMERO PANIAGUA**

Costarricense. Ingeniero en electricidad, graduado de la Universidad de Costa Rica. Jubilado del Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, en donde laboró por 40 años, y en el cual ocupó varios cargos en la Gerencia de Telecomunicaciones. Correo electrónico: *gfumero@yahoo.com*

### **FERNANDO HERRERO ACOSTA**

Costarricense. Economista y sociólogo de la Universidad de Costa Rica. Realizó estudios de maestría y doctorado en New York University, con especialidad en Planificación del Desarrollo. Ha sido Ministro de Hacienda en dos ocasiones (administraciones Figueres Olsen y Chinchilla Miranda). También ha sido Regulador General en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y asesor en varios gobiernos de Costa Rica. Es profesor de la Universidad Nacional de Costa Rica y ha sido consultor de organismos internacionales en los temas de ajuste estructural, desarrollo industrial, política tributaria y regulación económica. Ha escrito múltiples libros y artículos académicos sobre diversos temas relacionados con desarrollo económico. Correo electrónico: *herrero.fernando@hotmail.com*

### **THOMAS MAROIS**

Canadiense. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de York (Canadá). Profesor titular del Departamento de Estudios en Desarrollo SOAS de la Universidad de Londres. Correo electrónico: *tm47@soas.ac.uk*

### **GUILLERMO MONGE GUEVARA**

Costarricense. Ingeniero civil y máster en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Fue funcionario del Ministerio de Planificación de Costa Rica (1982-1991). Ha sido consultor de organismos internacionales e instituciones públicas en más de diez países de América Latina. Ha sido

asesor del Presidente de la República (1994-1996), y de varios ministros de gobierno de Costa Rica. Ocupó un puesto de nivel gerencial en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (2009-2014), en el campo del diseño de modelos tarifarios. Actualmente labora como consultor. Sus áreas de especialización son la política social, la gestión de empresas públicas y la regulación de servicios de infraestructura. Ha escrito múltiples libros y artículos académicos sobre política social, competitividad. Correo electrónico: *gmongeg@gmail.com*

### **ADRIÁN PIGNATARO**

Costarricense. Investigador del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) y profesor en la Escuela de Ciencias Políticas, ambos de la Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: *adrian.pignataro@gmail.com*

### **ROGER HUMBERTO RÍOS DUARTE**

Costarricense. Estudió en la Universidad Nacional donde obtuvo los grados de Bachiller en Sociología y Licenciado en Sociología con énfasis en Investigación. Vivió en Alemania entre el año 1996 y 2008, tiempo en que trabajó y continuó con sus estudios en la Universidad Libre de Berlín donde obtuvo con honores el grado de Doctor en Sociología. Actualmente es coordinador del Programa Integral de Investigación para el Desarrollo de las Ciudades Portuarias (PROCIP), de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica. Anteriormente trabajó como investigador en el Instituto Alemán de Ultramar (Deutsches Übersee Institut) y en la Academia de Ciencias de Berlin-Brandemburgo (Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften). Correo electrónico: *rrios@uned.ac.cr*

### **ALI RIZA GÜNGEN**

Turco. Doctor en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Técnica de Medio Oriente (Ankara, Turquía). Profesor del Departamento de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Ondokuz Mayıs (Samsun, Turquía). Correo electrónico: *aliriza.gungen@gmail.com*

### **MABEL THWAITES REY**

Argentina. Doctora en Derecho Político (Area Teoría del Estado) por la Universidad de Buenos Aires, Magister en Administración Pública y Abogada, de la misma Universidad. Es Profesora Titular Regular de Sociología Política y Administración y Políticas Públicas en la Carrera de Cien-

cia Política y Directora del Instituto de Estudios sobre América Latina y el Caribe (IEALC) de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Coordina el Grupo de Trabajo de CLACSO "El Estado en América Latina: logros y fatigas de los procesos políticos en el nuevo siglo". Dirige el Proyecto de Investigación de UBACyT "Estado y desarrollo. El caso argentino en perspectiva latinoamericana", que continúa los proyectos "El Estado argentino post crisis de 2001: ¿ruptura o continuidad con el neoliberalismo? y "Nuevos (y viejos) dilemas del Estado en América Latina". Correo electrónico: *mabeltrey1@gmail.com*

ISBN: 978-9930-9585-0-6

