



Salud Pública de México

ISSN: 0036-3634

spm@insp.mx

Instituto Nacional de Salud Pública
México

Vargas, Mauricio
PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS. EL CASO DE LOS SERVICIOS DE SALUD EN
COSTA RICA
Salud Pública de México, vol. 35, núm. 2, marzo-abril, 1993, pp. 186-193
Instituto Nacional de Salud Pública
Cuernavaca, México

Available in: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10635208>

- How to cite
- Complete issue
- More information about this article
- Journal's homepage in redalyc.org

redalyc.org

Scientific Information System

Network of Scientific Journals from Latin America, the Caribbean, Spain and Portugal

Non-profit academic project, developed under the open access initiative

PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS. EL CASO DE LOS SERVICIOS DE SALUD EN COSTA RICA

MAURICIO VARGAS-FUENTES, M.C., M.A.S.⁽¹⁾

Vargas-Fuentes M.
Privatización de servicios públicos. El caso
de los servicios de salud en Costa Rica.
Salud Publica Mex 1993;35:186-193.

RESUMEN

En el presente artículo se analizan tanto el papel del Estado como el de las empresas públicas, en el desarrollo de las naciones. Asimismo, se estudia el proceso de privatización, a partir de su concepto, haciendo hincapié en que la venta de empresas públicas requiere de diversos mecanismos. En ese contexto, se plantean algunas medidas para la restructuración del Sistema Nacional de Salud costarricense. El artículo se sustenta en un planteamiento teórico-conceptual que originó una experiencia innovadora de gestión de servicios públicos de salud en Costa Rica, de tal manera que una cooperativa de autogestión (empresa privada sin fines de lucro) administra, bajo contrato con las instituciones públicas de salud del país, un sistema local de salud urbano.

Palabras clave: servicios de atención a la salud, privatización de servicios de salud, sistemas locales de salud

Vargas-Fuentes M.
Privatization of public services. The case
of health services in Costa Rica.
Salud Publica Mex 1993;35:186-193.

ABSTRACT

This article analyzes the role of the State and public enterprises in the development of nations, from a particular standing point, and inquires into the privatization issue, reviewing both its concept and the possible mechanisms for its implementation. Also, emphasis is made on the selling of public enterprises as one of the several ways to privatize. Within this context, some measures for the reorganization of the Costa Rican National Health System are proposed. These measures uphold fundamental values of social justice. This article is based on a theoretical-conceptual framework from an innovative experience in health services management in Costa Rica, in which a self-managing cooperative society (a nonprofit enterprise) manages, by contract with national health care public institutions, an urban local health care system.

Key words: Health care services, health services privatization, local health care systems.

Solicitud de sobretiros: Dr. Mauricio Vargas Fuentes, Presidente COOPESALUD, R.L., Apartado Postal 846-12000, Pavas, San José, Costa Rica.

(1) Presidente de la Cooperativa Autogestionaria de Servicios Integrales de Salud (COOPESALUD R.L.), Clínica de Pavas, Costa Rica.

Fecha de recibido: 13 de febrero de 1992 Fecha de aprobado: 12 de diciembre de 1992

A PARTIR DEL final de la década de los setenta, cuando en Estados Unidos se propusieron nuevos instrumentos políticos que permitiesen a los gobiernos locales enfrentar las restricciones fiscales, la privatización se convirtió en un tema recurrente.

En aquellos momentos, en el plano político y académico, límites era la palabra esencial: límites que no sólo tenían que ver con los recursos fiscales, sino también con los del poder del Estado. En ese contexto se originó y desarrolló el concepto de privatización, que ha quedado incorporado —con poca claridad y escaso rigor práctico y conceptual— a la jerga política y académica de los países latinoamericanos.

En este sentido, se considera necesario estudiar seria y profundamente el papel del Estado en el desarrollo social y económico de las naciones, así como el de las contribuciones específicas de las empresas e instituciones públicas y las empresas privadas.

A continuación se ofrece una visión particular respecto al tema y se incursiona de forma no exhaustiva en el asunto de la privatización, tomando como ejemplo los servicios públicos de salud en Costa Rica y considerando este tema como de especial relevancia para el gerente público, en tanto se reduzca de un carácter ideológico a uno práctico.

EL PAPEL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO

Se considera que el tema a discutir no es la relevancia del papel del Estado en el desarrollo social y económico de las naciones, sino la forma o la estrategia que utiliza el Estado para impulsar dicho desarrollo.

Se conciben, básicamente, tres formas o estrategias* del Estado y de su gobierno para lograr sus objetivos.

- Como proveedor: cuando el Estado, a través de su aparato de gobierno, provee de forma directa los bienes y servicios a la población.
- Como regulador: cuando el Estado estimula la participación privada en la entrega de bienes y servicios, pero crea mecanismos que la regulan y controlan. Estos mecanismos generalmente se relacionan con leyes y reglamentos especiales.

* Lo que aquí se denomina estrategias, ha sido analizado por la mayoría de los autores como roles o papeles del Estado

- Como subsidiario: cuando el Estado facilita el acceso de la población a bienes y servicios que administra y provee el sector privado.

Los objetivos del Estado son tres, de acuerdo con el planteamiento de Ricardo Lagos:

- Satisfacer, a través de una red de distribución de recursos nacionales, las necesidades públicas.
- Promover un crecimiento equilibrado, para lo cual debe mejorar los mecanismos de mercado que asignan los recursos en la sociedad.
- Corregir y adecuar la distribución de las rentas y de la riqueza que provienen del mecanismo de mercado.

En este contexto, y de acuerdo con el planteamiento de Lagos, el problema fundamental es la definición precisa de lo que se considera una “necesidad pública”, ya que son las necesidades públicas las que, según algunos autores, deben ser administradas y provistas directamente por el Estado.

Al parecer los autores coinciden en que la seguridad, tanto interna como externa, y la justicia, son necesidades públicas. El problema surge cuando se pretende incorporar otros servicios en calidad de necesidad pública. La visión neoclásica, de la cual Musgrave es un fiel representante, presenta a la salud, la educación y la vivienda como necesidades públicas. El problema se agudiza cuando se debe adoptar la estrategia que garantice la entrega a la población de un bien o servicio público adecuado en cantidad y calidad. En este trabajo se considera que éste es el punto central del problema y que el Estado y su gobierno deben garantizar el acceso eficiente y equitativo de toda la población, a los bienes y servicios que defina como necesidad pública, garantizando también la calidad de éstos.

La propuesta de este estudio puede resumirse en que se requiere de un Estado que logre socializar el acceso a través del desarrollo de una activa participación privada en la administración y provisión de las “necesidades públicas”.

LAS INSTITUCIONES Y EMPRESAS PÚBLICAS EN EL DESARROLLO NACIONAL

Al analizar la bibliografía relativa al papel de las empresas e instituciones públicas en el desarrollo de las naciones, se intuye la existencia de dos posiciones ideológicas.

Una propugna que el país que esté ansioso por desarrollarse económicamente, no tiene otra alternativa que utilizar en gran escala a las empresas públicas, al menos para que "las cosas se pongan en marcha". La segunda posición postula que es el mercado el que permite la asignación óptima de los recursos económicos en la sociedad, ya que las empresas e instituciones públicas son, por naturaleza, ineficientes al absorber recursos financieros del Estado, externos a la gestión económica propia. A esta situación se agregan los planteamientos de mala calidad de los bienes y servicios que ofrecen y de los cargos de corrupción administrativa que se le endilgan.

La empresa pública y, en general, el sector público, se desarrollaron considerablemente a partir de la Segunda Guerra Mundial, contribuyendo en forma importante al crecimiento económico y al mejoramiento del nivel de vida de la población a través de la creación de una infraestructura social y económica; de programas de inversión pública; de servicios de salud y educación, y del desarrollo de políticas de seguridad social que favorecieron la redistribución del ingreso.

En América Latina, la tendencia al desarrollo sostenido del sector público se detuvo abruptamente en la década de los setenta, por el ascenso al poder político de regímenes autoritarios de derecha, que impulsaron en gran escala programas de privatización de las empresas públicas.

La evolución en la década de los ochenta ocasionó un viraje importante en el escenario latinoamericano, condicionado fundamentalmente por la democratización del poder político. El sector público tiene de nuevo un papel en el desarrollo económico y social, aunque curiosamente no es tan importante como el de épocas anteriores. Se dice aquí curiosamente ya que, independientemente de la ideología de la democracia que detentara el poder político, el enfoque económico se sustentaba en planteamientos similares, que redundaban en un importante estímulo a la iniciativa privada.

Al observar el escenario de los inicios de la década de los noventa, la tendencia parece ser sostenida, apuntando hacia la consolidación de estados, reguladores en unos casos y subsidiarios en otros.

Lo cierto es que el aparato público latinoamericano ha crecido enormemente, en muchos casos más allá de lo previsto o deseado por la propia ideología estatizante típica de años pasados. Para ejemplificar lo apuntado, en el cuadro I se representa la importancia económica de las

empresas estatales en el mundo, incluidos los países latinoamericanos.

Al parecer lo interesante es que las posiciones dogmáticas ceden ante los criterios técnicos de eficiencia y calidad en la administración y entrega de los bienes y servicios considerados particularmente como necesidades públicas.

Aquí se retoma el planteamiento central de este artículo: la posición eficientista y de garantía de calidad de la gestión estatal, no se opone a la posición de búsqueda de la justicia social.

Se propone la socialización del acceso a los bienes y servicios considerados como necesidades públicas y que, desde nuestra perspectiva, deben incluir la salud y la educación.

La estrategia para lograr la socialización del acceso puede ser la del desarrollo de un Estado regulador, que defina claramente el concepto de necesidad pública, que estimule la iniciativa privada a través de amplios programas de privatización,* y que controle y regule la eficiencia y la calidad de la administración, así como la entrega de los bienes y servicios privatizados. Un Estado que se rija por principios y que los haga efectivos a través de la estrategia planteada. En este sentido, se entiende la privatización como un esfuerzo general por mejorar el nivel de desempeño económico de las empresas e instituciones públicas, lo que incluye una mayor eficiencia y productividad y propicia una participación ciudadana más amplia en la toma de decisiones, manteniendo el principio de equidad en la entrega de bienes y servicios considerados como necesidades públicas. Al analizar los servicios de salud se ahondará en este concepto.

ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA PRIVATIZACIÓN

Cabe tomar en cuenta aquí que, independientemente de las posiciones ideológicas, actualmente se tiende a disminuir el tamaño del Estado y su intervención directa en la gestión económica y social. Tanto es así, que en países anteriormente socialistas se está tendiendo a "desesta-

* Existen diferentes formas de llevar a la práctica la privatización, con viabilidad y factibilidad de aplicación distinta, según sea el tipo de bien o de servicio público que se privatiza.

CUADRO I
Importancia económica de las empresas estatales en países seleccionados

Región	País	Cantidad aproximada de empresas estatales	Indicadores de su importancia económica nacional
Latinoamérica	Argentina	120	20% del PIB
	México	500	10% del PIB; 30% del FBC
	Venezuela	400	25% del PIB
	Perú	150	25% del PIB; 50% del ICN
	Jamaica	100	25% del FBC
Europa	Alemania Occidental	500	10% del PIB
	Francia	N/D	17% del PIB
	Austria	N/D	15% del PIB, 20% del FBC
	Portugal	N/D	15% del PIB; 33% del FBC
Medio Oriente	Egipto	N/D	60% del VAM; 31% del PIB
	Turquía	400	28% del FBC
Africa	Tanzania	400	15% del PIB; 40% del VAM
	Senegal	N/D	20% del PIB
Asia	Corea del Sur	N/D	10% del PIB; 30% del ICN
	India	200	10% del PIB
	Paquistán	175	45% del FBC
	Sri Lanka	125	30% del FBC
América del Norte	Canadá	400	Activos por más de \$28 mil millones

PIB: Producto interno bruto
 ICN: Inversión de capital nacional
 VAM: Valor agregado de manufactura
 FBC: Formación bruta de capital
 N/D: No disponible

Fuentes: Banco Mundial: Informe del Desarrollo Mundial, 1983; The Economist; Wall Street Journal, New York Times

tizar". La causa ha sido que la expansión sobrepasa ampliamente la capacidad administrativa del gobierno y no deja muchas alternativas de acción ante las tremendas presiones de ese monstruoso aparato público.

Costa Rica es un ejemplo vivo de lo apuntado. Al ser tan grande el sector público en términos del número de entidades y de la cantidad de empleados y funcionarios, la presión sindical, muchas veces irreflexiva ante la problemática nacional, condiciona el replanteamiento de po-

líticas públicas y de profundos desajustes de las finanzas públicas.

Asimismo, los sindicatos de profesionales y no profesionales del Sector Salud centran sus luchas en aspectos puramente salariales, sin hacer aportes serios al mejoramiento de la administración de los servicios de salud.

Se mencionan las organizaciones sindicales, ya que son éstas las que con mayor fuerza se oponen a la privatización de las empresas públicas; consideramos que

son razones particulares las que las impulsan y no de interés colectivo para la sociedad, como han planteado en algunas ocasiones.

Objetivos de la privatización

Los objetivos que se le asignan a los procesos de privatización son los que a continuación se detallan:

- Mejorar el nivel de desempeño económico de las empresas, lo que incluye incremento en su eficiencia y productividad.
- Solucionar las dificultades de vinculación entre los organismos del gobierno central y las empresas públicas.
- Generar, por medio de la venta de activos productivos, ingresos fiscales.
- Promover una mayor difusión de la propiedad (capitalismo popular).
- Atenuar el poder de los diversos grupos que ejercen presiones corporativas sobre la empresa pública (proveedores, contratistas, burócratas y sindicatos).

En este sentido, cabe aclarar que no se considera a la empresa pública inherentemente ineficiente, como tampoco a la empresa privada eficiente por naturaleza. Sin embargo también es cierto, de acuerdo con la propia experiencia, que al interior de una empresa privada se pueden lograr más fácilmente la eficiencia y la entrega de bienes y servicios de buena calidad, siempre y cuando ésta tenga capacidad gerencial. Al mismo tiempo, su politización es infrecuente y los cargos de corrupción administrativa son menores, ya que su costo no se puede esconder o subsidiar.

Vale la pena mencionar las causas esenciales por las cuales las empresas públicas son generalmente menos eficientes y producen bienes y servicios de inferior calidad en relación con la empresa privada: no tienen que competir por el capital en el mercado y, en la gran mayoría de los casos, no necesitan satisfacer los deseos de los consumidores para poder permanecer en ese mercado.

Condiciones para eximir de la privatización a las empresas públicas

Las condiciones que a continuación se anotan son de carácter estrictamente técnico.

- Cuando no se cuenta con capital privado nacional requerido para la privatización, siendo la utilización de capitales extranjeros política y económicamente inaceptable.
- Cuando la empresa pública que se pretende privatizar tiene una situación financiera técnicamente de quiebra o de crisis severa, que hace imposible recibir un precio de venta razonable, comparado con la inversión realizada por el gobierno
- Cuando sea probable que, estando bajo control, la empresa elimine sus principales beneficios sociales (elevación de precios, despidos masivos de obreros, reducción y eliminación de servicios y otros)
- Cuando no sea posible ningún tipo de control o regulación estatal.
- Cuando la privatización condicione una mayor concentración de la propiedad en manos de grupos oligárquicos.

Mecanismos para llegar a la privatización

La experiencia desarrollada en el mundo y la elaboración teórica de diferentes autores, permiten definir de forma precisa tres mecanismos para el desarrollo de programas de privatización de empresas públicas.

Llama la atención el concepto de privatización se ha relacionado *per se* con la venta de las empresas públicas, como si éste fuese el único mecanismo que posibilitara el proceso.

Al margen del problema conceptual apuntado, se considera que la venta de las empresas públicas es pertinente cuando su producción se relaciona con bienes y servicios que no se consideran necesidad pública. Esto haría prácticamente imposible la "socialización del acceso" que planteamos.

Los tres mecanismos a que se hace referencia, son:

Venta de empresas estatales al sector privado. Es el mecanismo más tradicional para llevar a la práctica procesos de privatización pero, además, el más difícil de operacionalizar.

La experiencia, a nivel mundial, ha evidenciado que esta forma de privatización ha sido teórica más que práctica. Cuatro son los factores que se consideran como causas del fracaso:

- El trasfondo ideológico que ha tamizado el proceso en casi todos los países, lo que ha impedido el análisis técnico profundo de la necesidad y conveniencia de privatizar determinadas empresas públicas. Además, ha impedido la definición clara de los objetivos de la privatización. La eficiencia y la calidad en la administración y entrega de bienes y servicios no requiere de la venta de empresas públicas que se deben privatizar. El objetivo no debe ser, exclusivamente, la disminución del tamaño del aparato del Estado. Si es así, la privatización se convierte en un proceso de corte puramente ideológico (factor ideológico).
- La gran cantidad de empresas públicas que se ha pretendido privatizar, a través de la venta de sus acciones (factor numérico).
- El enorme costo financiero de la privatización en gran escala mediante la venta de las acciones de las empresas públicas y que no se ha logrado por la falta de capital privado para adquirirlas (factor financiero).
- La polémica o controversia pública que puede provocar la privatización de empresas públicas. La controversia se origina en el rechazo al proceso por parte de políticos y teóricos que hacen de su ideología un dogma y de parte de grupos de presión, fundamentalmente sindicatos, que ven amenazados sus "fosilizados intereses" (factor político).

Se puede concluir que el factor ideológico condiciona considerablemente a los demás factores, siendo el responsable directo del fracaso de los programas de privatización en el mundo.

Otorgar la administración de bienes y servicios públicos a organizaciones privadas, sin tener que transferir los activos de éstas. Se le considera como el mejor mecanismo para la privatización de empresas públicas, ya que permite el control estatal sobre la eficiencia y la calidad de la administración y entrega de servicios públicos, así como la socialización del acceso a éstos. En Costa Rica se cuenta con una importante experiencia de privatización de servicios de salud, desarrollada en el marco general de referencia que brinda este mecanismo (Coopesalud R.L. —Clínica de Pavas). La relación Estado-organización privada se regula a través de contratos o convenios, pagando el primero, al segundo, los servicios de acuerdo con tarifas predefinidas y que deben ser adecuadas a los intereses de ambas partes.

El Estado compra servicios a una empresa privada (privatización parcial). En muchas ocasiones, es más rentable para el Estado comprar ciertos servicios a la empresa privada, que realizarlos; éste es el caso actualmente de los servicios de mantenimiento y lavandería en algunas entidades públicas de salud en Costa Rica.

Algunos teóricos plantean otro mecanismo, del cual no se tiene experiencia, y que es prácticamente imposible de lograr en contextos democráticos. Consiste en eliminar la acción que realiza el Estado en una área específica y esperar que "el mercado, las personas o la sociedad decidan si la realizan".

Planteamiento para la reestructuración del Sistema Nacional de Servicios de Salud en Costa Rica a través de su privatización

Justificación

¿Se justifica un planteamiento de reestructuración del Sistema Nacional de Servicios de Salud en Costa Rica, a través del desarrollo de un proceso de privatización?

Para poder visualizar adecuadamente el trasfondo técnico-político del planteamiento, es necesario aislarse de posiciones ideológicas. De otra manera, resulta difícil lograr un análisis serio que posibilite valorar sus ventajas.

En principio, la atención de la salud se considera como una necesidad pública, por lo que el Estado debe garantizar su acceso equitativo a toda la población.

En Costa Rica esta premisa se ha cumplido en un alto porcentaje; para ello, el Estado ha actuado como proveedor de los servicios de salud a través de un conjunto de instituciones y empresas públicas. Hoy, la cobertura de los servicios de salud es total lo que, aunado al mejoramiento general de las condiciones de vida del costarricense, ha generado una envidiable situación de salud.

Es por esto que la problemática del Sistema Nacional de Servicios de Salud de Costa Rica, trasciende a la que presentan la mayoría de los países latinoamericanos. El reto actual es el de la eficiencia, la calidad y la satisfacción de usuarios y proveedores, pretendiendo el mejoramiento de la gestión técnico-administrativa del Estado.

En este punto cabe nuestro planteamiento, que además de solventar la problemática apuntada, atenúa el desmedido crecimiento del sector público y mitiga los problemas económicos y sociales que vive el país al iniciar la década de los noventa.

Un Estado que se rige por principios

Se considera necesaria la estructuración de un Sistema Nacional de Salud, que deje en manos del Ministerio del ramo la rectoría del mismo, así como el desarrollo de programas nacionales especiales, dejando la atención médica (preventiva y curativa) como responsabilidad de la Caja Costarricense del Seguro Social. Se debe propiciar la desconcentración y la descentralización de la gerencia y administración de los servicios, sobre la base de un sistema regionalizado, con mando único.

Este sería el contexto de la organización nacional del sistema. Con este sustento, se considera que el Estado debe garantizar una oferta de servicios de salud que se rija por los siguientes principios fundamentales:

a) Solidaridad

Tomando en cuenta la exposición a riesgos, es necesario contribuir para afrontar los costos de éstos. En este sentido, aunque no se utilicen los servicios de salud, se debe contribuir a su financiamiento a través de impuestos directos (cuotas del seguro social por ejemplo) de acuerdo con la filosofía "del que más tiene, más debe aportar" (es por esto que el porcentaje asignado como cuota del seguro social debe ser uniforme, ya que el monto neto de aporte aumenta al aumentar el ingreso).

b) Obligatoriedad en la afiliación al sistema

Se deriva del principio de solidaridad y es necesaria para mantener la unidad de los riesgos y distribuir el costo entre el mayor número posible de personas. Si no existiese el principio de obligatoriedad, se dificultaría el ejercicio de la función estatal en la protección y ayuda a los grupos económicamente débiles.

c) Universalidad del sistema

El sistema debe garantizar el acceso de toda la población a la atención de la salud de una forma equitativa.

d) Garantía de calidad de la atención que brinda el sistema

El sistema debe asegurar que las condiciones bajo las cuales se proporciona la atención de la salud, sean las adecuadas para lograr que el usuario reciba el mayor beneficio con el menor riesgo y costo.

En este sentido, se debe establecer un sistema permanente de evaluación de la calidad de la atención, cuyo desarrollo deberá ser supervisado permanentemente por el Estado.

Sobre la base de estos principios fundamentales, nace un sistema que permite enfrentar los grandes retos del presente y visualizar con optimismo el futuro. Se proponen, entre otros, los siguientes puntos:

- El Estado deberá pagar a los médicos particulares el costo de un número predeterminado de consultas al año por usuario, o bien reembolsar a éste, contra facturas, por ese número predeterminado de consultas. Los servicios de diagnóstico y tratamiento corren por cuenta del usuario. El médico laborará en su propio consultorio, asignándosele un grupo poblacional definido, economizando así una suma importante de dinero al no requerirse la construcción de infraestructura. Este es un sistema típico de compra de servicios al sector privado (privatización parcial).
- El Estado deberá pagar los servicios de apoyo privados (laboratorio, radiología, farmacia) que requiere el usuario, siempre y cuando su costo no exceda el de los servicios que brinda el sistema institucionalizado. Este costo debe ser prefijado y debe sustentarse en un estudio técnico que posibilite la protección de los intereses de ambas partes. A esto se debe agregar el sistema de consulta anteriormente mencionado. Este, al igual que el anterior, es un mecanismo de privatización parcial que requiere de un programa estatal de incentivos al sector privado, de tal manera que pague menos impuestos por equipo, materiales médico-quirúrgicos, vehículos, etcétera.
- El Estado paga a organizaciones privadas sin fines de lucro la administración y prestación, en una área deter-

minada, de los servicios de salud. Ejemplo de este tipo de relación es la Clínica de Pavas, en San José de Costa Rica. El monto del pago se establece sobre la base de un estudio de costos de la atención.

- El Estado contratará servicios de hospitalización privados, pagando el costo de dicha atención a los proveedores, o bien a través de un reembolso contra factura a los usuarios. Como en el caso de la atención ambulatoria expuesto con anterioridad, el costo se determina con un estudio técnico que posibilita el acuerdo entre ambas partes.
- El Estado creará "grandes centros de atención superespecializada" que funcionarán en diferentes centros hospitalarios del nivel nacional y que podrán ser administrados por organizaciones privadas sin fines de lucro. Este sistema permite la centralización de la atención superespecializada y que no justifica que la brinden múltiples centros de salud, lo que condiciona una importante economía de escala. Además, estimula a los profesionales como tales y a la iniciativa privada.
- El Estado definirá el enfoque que caracteriza la atención de la salud y que tendrá como característica fundamental la integralidad, la cual considera como determinantes del proceso salud-enfermedad a múltiples factores (sociales, económicos, culturales, políticos, biológicos, etc.), lo que condiciona que el abordaje de los problemas de salud se realice considerando esta multicausalidad. Mucho habría que decir acerca del enfoque integral del proceso salud-enfermedad, pero no es objetivo de las presentes líneas. El Estado será responsable de controlar que el enfoque de la atención sea el apuntado, lo que será posible en tanto se defina como un criterio de garantía de calidad de la atención y se evalúe con el sistema que se instrumentará para tales efectos. Cabe anotar que, paralelamente a los sistemas propuestos, el Estado

garantizará a la población el acceso al sistema tradicional de atención.

CONCLUSIONES

Se sostiene la tesis de que la privatización, correctamente conceptualizada y operacionalizada, es un proceso útil que permite la reestructuración del Estado, así como alcanzar la eficiencia y la calidad en la administración y prestación de bienes y servicios considerados como necesidades públicas. Asimismo, cabe recordar que el desarrollo de procesos de privatización en los países latinoamericanos es difícil, por las causas ya analizadas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que muy pocos políticos no estarían de acuerdo con las siguientes afirmaciones en el plano conceptual:

- El Estado se ha sobreexpandido y no existen razones que justifiquen su intervención directa como proveedor en un gran número de actividades.
- En casos específicos de empresas públicas, siempre hay grupos interesados en mantenerlas bajo el control estatal. Estos grupos son, generalmente, los actuales gerentes que serían reemplazados; los funcionarios y trabajadores, no sólo por razones de estabilidad, sino también por la eventual conveniencia de tener como interlocutor al gobierno en las negociaciones de índole laboral; los proveedores que pueden haber adquirido una confortable forma de vida con la administración pública, y los "menos favorecidos", con una preocupación honesta por la eventual pérdida o no adquisición de importantes garantías sociales.

La privatización es, definitivamente, un tema para el debate serio, técnico y profundo.

PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS. EL CASO DE LOS SERVICIOS DE SALUD EN COSTA RICA

MAURICIO VARGAS-FUENTES, M.C., M.A.S.⁽¹⁾

Vargas-Fuentes M.
Privatización de servicios públicos. El caso
de los servicios de salud en Costa Rica.
Salud Publica Mex 1993;35:186-193.

RESUMEN

En el presente artículo se analizan tanto el papel del Estado como el de las empresas públicas, en el desarrollo de las naciones. Asimismo, se estudia el proceso de privatización, a partir de su concepto, haciendo hincapié en que la venta de empresas públicas requiere de diversos mecanismos. En ese contexto, se plantean algunas medidas para la reestructuración del Sistema Nacional de Salud costarricense. El artículo se sustenta en un planteamiento teórico-conceptual que originó una experiencia innovadora de gestión de servicios públicos de salud en Costa Rica, de tal manera que una cooperativa de autogestión (empresa privada sin fines de lucro) administra, bajo contrato con las instituciones públicas de salud del país, un sistema local de salud urbano.

Palabras clave: servicios de atención a la salud, privatización de servicios de salud, sistemas locales de salud

Vargas-Fuentes M.
Privatization of public services. The case
of health services in Costa Rica.
Salud Publica Mex 1993;35:186-193.

ABSTRACT

This article analyzes the role of the State and public enterprises in the development of nations, from a particular standing point, and inquires into the privatization issue, reviewing both its concept and the possible mechanisms for its implementation. Also, emphasis is made on the selling of public enterprises as one of the several ways to privatize. Within this context, some measures for the reorganization of the Costa Rican National Health System are proposed. These measures uphold fundamental values of social justice. This article is based on a theoretical-conceptual framework from an innovative experience in health services management in Costa Rica, in which a self-managing cooperative society (a nonprofit enterprise) manages, by contract with national health care public institutions, an urban local health care system.

Key words: Health care services, health services privatization, local health care systems.

Solicitud de sobretiros: Dr. Mauricio Vargas Fuentes, Presidente COOPESALUD, R.L., Apartado Postal 846-12000, Pavas, San José, Costa Rica.

(1) Presidente de la Cooperativa Autogestionaria de Servicios Integrales de Salud (COOPESALUD R.L.), Clínica de Pavas, Costa Rica.

Fecha de recibido: 13 de febrero de 1992 Fecha de aprobado: 12 de diciembre de 1992

A PARTIR DEL final de la década de los setenta, cuando en Estados Unidos se propusieron nuevos instrumentos políticos que permitiesen a los gobiernos locales enfrentar las restricciones fiscales, la privatización se convirtió en un tema recurrente.

En aquellos momentos, en el plano político y académico, límites era la palabra esencial: límites que no sólo tenían que ver con los recursos fiscales, sino también con los del poder del Estado. En ese contexto se originó y desarrolló el concepto de privatización, que ha quedado incorporado —con poca claridad y escaso rigor práctico y conceptual— a la jerga política y académica de los países latinoamericanos.

En este sentido, se considera necesario estudiar seria y profundamente el papel del Estado en el desarrollo social y económico de las naciones, así como el de las contribuciones específicas de las empresas e instituciones públicas y las empresas privadas.

A continuación se ofrece una visión particular respecto al tema y se incursiona de forma no exhaustiva en el asunto de la privatización, tomando como ejemplo los servicios públicos de salud en Costa Rica y considerando este tema como de especial relevancia para el gerente público, en tanto se reduzca de un carácter ideológico a uno práctico.

EL PAPEL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO

Se considera que el tema a discutir no es la relevancia del papel del Estado en el desarrollo social y económico de las naciones, sino la forma o la estrategia que utiliza el Estado para impulsar dicho desarrollo.

Se conciben, básicamente, tres formas o estrategias* del Estado y de su gobierno para lograr sus objetivos.

- Como proveedor: cuando el Estado, a través de su aparato de gobierno, provee de forma directa los bienes y servicios a la población.
- Como regulador: cuando el Estado estimula la participación privada en la entrega de bienes y servicios, pero crea mecanismos que la regulan y controlan. Estos mecanismos generalmente se relacionan con leyes y reglamentos especiales.

* Lo que aquí se denomina estrategias, ha sido analizado por la mayoría de los autores como roles o papeles del Estado

- Como subsidiario: cuando el Estado facilita el acceso de la población a bienes y servicios que administra y provee el sector privado.

Los objetivos del Estado son tres, de acuerdo con el planteamiento de Ricardo Lagos:

- Satisfacer, a través de una red de distribución de recursos nacionales, las necesidades públicas.
- Promover un crecimiento equilibrado, para lo cual debe mejorar los mecanismos de mercado que asignan los recursos en la sociedad.
- Corregir y adecuar la distribución de las rentas y de la riqueza que provienen del mecanismo de mercado.

En este contexto, y de acuerdo con el planteamiento de Lagos, el problema fundamental es la definición precisa de lo que se considera una “necesidad pública”, ya que son las necesidades públicas las que, según algunos autores, deben ser administradas y provistas directamente por el Estado.

Al parecer los autores coinciden en que la seguridad, tanto interna como externa, y la justicia, son necesidades públicas. El problema surge cuando se pretende incorporar otros servicios en calidad de necesidad pública. La visión neoclásica, de la cual Musgrave es un fiel representante, presenta a la salud, la educación y la vivienda como necesidades públicas. El problema se agudiza cuando se debe adoptar la estrategia que garantice la entrega a la población de un bien o servicio público adecuado en cantidad y calidad. En este trabajo se considera que éste es el punto central del problema y que el Estado y su gobierno deben garantizar el acceso eficiente y equitativo de toda la población, a los bienes y servicios que defina como necesidad pública, garantizando también la calidad de éstos.

La propuesta de este estudio puede resumirse en que se requiere de un Estado que logre socializar el acceso a través del desarrollo de una activa participación privada en la administración y provisión de las “necesidades públicas”.

LAS INSTITUCIONES Y EMPRESAS PÚBLICAS EN EL DESARROLLO NACIONAL

Al analizar la bibliografía relativa al papel de las empresas e instituciones públicas en el desarrollo de las naciones, se intuye la existencia de dos posiciones ideológicas.

Una propugna que el país que esté ansioso por desarrollarse económicamente, no tiene otra alternativa que utilizar en gran escala a las empresas públicas, al menos para que "las cosas se pongan en marcha". La segunda posición postula que es el mercado el que permite la asignación óptima de los recursos económicos en la sociedad, ya que las empresas e instituciones públicas son, por naturaleza, ineficientes al absorber recursos financieros del Estado, externos a la gestión económica propia. A esta situación se agregan los planteamientos de mala calidad de los bienes y servicios que ofrecen y de los cargos de corrupción administrativa que se le endilgan.

La empresa pública y, en general, el sector público, se desarrollaron considerablemente a partir de la Segunda Guerra Mundial, contribuyendo en forma importante al crecimiento económico y al mejoramiento del nivel de vida de la población a través de la creación de una infraestructura social y económica; de programas de inversión pública; de servicios de salud y educación, y del desarrollo de políticas de seguridad social que favorecieron la redistribución del ingreso.

En América Latina, la tendencia al desarrollo sostenido del sector público se detuvo abruptamente en la década de los setenta, por el ascenso al poder político de regímenes autoritarios de derecha, que impulsaron en gran escala programas de privatización de las empresas públicas.

La evolución en la década de los ochenta ocasionó un viraje importante en el escenario latinoamericano, condicionado fundamentalmente por la democratización del poder político. El sector público tiene de nuevo un papel en el desarrollo económico y social, aunque curiosamente no es tan importante como el de épocas anteriores. Se dice aquí curiosamente ya que, independientemente de la ideología de la democracia que detentara el poder político, el enfoque económico se sustentaba en planteamientos similares, que redundaban en un importante estímulo a la iniciativa privada.

Al observar el escenario de los inicios de la década de los noventa, la tendencia parece ser sostenida, apuntando hacia la consolidación de estados, reguladores en unos casos y subsidiarios en otros.

Lo cierto es que el aparato público latinoamericano ha crecido enormemente, en muchos casos más allá de lo previsto o deseado por la propia ideología estatizante típica de años pasados. Para ejemplificar lo apuntado, en el cuadro I se representa la importancia económica de las

empresas estatales en el mundo, incluidos los países latinoamericanos.

Al parecer lo interesante es que las posiciones dogmáticas ceden ante los criterios técnicos de eficiencia y calidad en la administración y entrega de los bienes y servicios considerados particularmente como necesidades públicas.

Aquí se retoma el planteamiento central de este artículo: la posición eficientista y de garantía de calidad de la gestión estatal, no se opone a la posición de búsqueda de la justicia social.

Se propone la socialización del acceso a los bienes y servicios considerados como necesidades públicas y que, desde nuestra perspectiva, deben incluir la salud y la educación.

La estrategia para lograr la socialización del acceso puede ser la del desarrollo de un Estado regulador, que defina claramente el concepto de necesidad pública, que estimule la iniciativa privada a través de amplios programas de privatización,* y que controle y regule la eficiencia y la calidad de la administración, así como la entrega de los bienes y servicios privatizados. Un Estado que se rija por principios y que los haga efectivos a través de la estrategia planteada. En este sentido, se entiende la privatización como un esfuerzo general por mejorar el nivel de desempeño económico de las empresas e instituciones públicas, lo que incluye una mayor eficiencia y productividad y propicia una participación ciudadana más amplia en la toma de decisiones, manteniendo el principio de equidad en la entrega de bienes y servicios considerados como necesidades públicas. Al analizar los servicios de salud se ahondará en este concepto.

ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA PRIVATIZACIÓN

Cabe tomar en cuenta aquí que, independientemente de las posiciones ideológicas, actualmente se tiende a disminuir el tamaño del Estado y su intervención directa en la gestión económica y social. Tanto es así, que en países anteriormente socialistas se está tendiendo a "desesta-

* Existen diferentes formas de llevar a la práctica la privatización, con viabilidad y factibilidad de aplicación distinta, según sea el tipo de bien o de servicio público que se privatiza.

CUADRO I
Importancia económica de las empresas estatales en países seleccionados

Región	País	Cantidad aproximada de empresas estatales	Indicadores de su importancia económica nacional
Latinoamérica	Argentina	120	20% del PIB
	México	500	10% del PIB; 30% del FBC
	Venezuela	400	25% del PIB
	Perú	150	25% del PIB; 50% del ICN
	Jamaica	100	25% del FBC
Europa	Alemania Occidental	500	10% del PIB
	Francia	N/D	17% del PIB
	Austria	N/D	15% del PIB, 20% del FBC
	Portugal	N/D	15% del PIB; 33% del FBC
Medio Oriente	Egipto	N/D	60% del VAM; 31% del PIB
	Turquía	400	28% del FBC
Africa	Tanzania	400	15% del PIB; 40% del VAM
	Senegal	N/D	20% del PIB
Asia	Corea del Sur	N/D	10% del PIB; 30% del ICN
	India	200	10% del PIB
	Paquistán	175	45% del FBC
	Sri Lanka	125	30% del FBC
América del Norte	Canadá	400	Activos por más de \$28 mil millones

PIB: Producto interno bruto
 ICN: Inversión de capital nacional
 VAM: Valor agregado de manufactura
 FBC: Formación bruta de capital
 N/D: No disponible

Fuentes: Banco Mundial: Informe del Desarrollo Mundial, 1983; The Economist; Wall Street Journal, New York Times

tizar". La causa ha sido que la expansión sobrepasa ampliamente la capacidad administrativa del gobierno y no deja muchas alternativas de acción ante las tremendas presiones de ese monstruoso aparato público.

Costa Rica es un ejemplo vivo de lo apuntado. Al ser tan grande el sector público en términos del número de entidades y de la cantidad de empleados y funcionarios, la presión sindical, muchas veces irreflexiva ante la problemática nacional, condiciona el replanteamiento de po-

líticas públicas y de profundos desajustes de las finanzas públicas.

Asimismo, los sindicatos de profesionales y no profesionales del Sector Salud centran sus luchas en aspectos puramente salariales, sin hacer aportes serios al mejoramiento de la administración de los servicios de salud.

Se mencionan las organizaciones sindicales, ya que son éstas las que con mayor fuerza se oponen a la privatización de las empresas públicas; consideramos que

son razones particulares las que las impulsan y no de interés colectivo para la sociedad, como han planteado en algunas ocasiones.

Objetivos de la privatización

Los objetivos que se le asignan a los procesos de privatización son los que a continuación se detallan:

- Mejorar el nivel de desempeño económico de las empresas, lo que incluye incremento en su eficiencia y productividad.
- Solucionar las dificultades de vinculación entre los organismos del gobierno central y las empresas públicas.
- Generar, por medio de la venta de activos productivos, ingresos fiscales.
- Promover una mayor difusión de la propiedad (capitalismo popular).
- Atenuar el poder de los diversos grupos que ejercen presiones corporativas sobre la empresa pública (proveedores, contratistas, burócratas y sindicatos).

En este sentido, cabe aclarar que no se considera a la empresa pública inherentemente ineficiente, como tampoco a la empresa privada eficiente por naturaleza. Sin embargo también es cierto, de acuerdo con la propia experiencia, que al interior de una empresa privada se pueden lograr más fácilmente la eficiencia y la entrega de bienes y servicios de buena calidad, siempre y cuando ésta tenga capacidad gerencial. Al mismo tiempo, su politización es infrecuente y los cargos de corrupción administrativa son menores, ya que su costo no se puede esconder o subsidiar.

Vale la pena mencionar las causas esenciales por las cuales las empresas públicas son generalmente menos eficientes y producen bienes y servicios de inferior calidad en relación con la empresa privada: no tienen que competir por el capital en el mercado y, en la gran mayoría de los casos, no necesitan satisfacer los deseos de los consumidores para poder permanecer en ese mercado.

Condiciones para eximir de la privatización a las empresas públicas

Las condiciones que a continuación se anotan son de carácter estrictamente técnico.

- Cuando no se cuenta con capital privado nacional requerido para la privatización, siendo la utilización de capitales extranjeros política y económicamente inaceptable.
- Cuando la empresa pública que se pretende privatizar tiene una situación financiera técnicamente de quiebra o de crisis severa, que hace imposible recibir un precio de venta razonable, comparado con la inversión realizada por el gobierno
- Cuando sea probable que, estando bajo control, la empresa elimine sus principales beneficios sociales (elevación de precios, despidos masivos de obreros, reducción y eliminación de servicios y otros)
- Cuando no sea posible ningún tipo de control o regulación estatal.
- Cuando la privatización condicione una mayor concentración de la propiedad en manos de grupos oligárquicos.

Mecanismos para llegar a la privatización

La experiencia desarrollada en el mundo y la elaboración teórica de diferentes autores, permiten definir de forma precisa tres mecanismos para el desarrollo de programas de privatización de empresas públicas.

Llama la atención el concepto de privatización se ha relacionado *per se* con la venta de las empresas públicas, como si éste fuese el único mecanismo que posibilitara el proceso.

Al margen del problema conceptual apuntado, se considera que la venta de las empresas públicas es pertinente cuando su producción se relaciona con bienes y servicios que no se consideran necesidad pública. Esto haría prácticamente imposible la "socialización del acceso" que planteamos.

Los tres mecanismos a que se hace referencia, son:

Venta de empresas estatales al sector privado. Es el mecanismo más tradicional para llevar a la práctica procesos de privatización pero, además, el más difícil de operacionalizar.

La experiencia, a nivel mundial, ha evidenciado que esta forma de privatización ha sido teórica más que práctica. Cuatro son los factores que se consideran como causas del fracaso:

- El trasfondo ideológico que ha tamizado el proceso en casi todos los países, lo que ha impedido el análisis técnico profundo de la necesidad y conveniencia de privatizar determinadas empresas públicas. Además, ha impedido la definición clara de los objetivos de la privatización. La eficiencia y la calidad en la administración y entrega de bienes y servicios no requiere de la venta de empresas públicas que se deben privatizar. El objetivo no debe ser, exclusivamente, la disminución del tamaño del aparato del Estado. Si es así, la privatización se convierte en un proceso de corte puramente ideológico (factor ideológico).
- La gran cantidad de empresas públicas que se ha pretendido privatizar, a través de la venta de sus acciones (factor numérico).
- El enorme costo financiero de la privatización en gran escala mediante la venta de las acciones de las empresas públicas y que no se ha logrado por la falta de capital privado para adquirirlas (factor financiero).
- La polémica o controversia pública que puede provocar la privatización de empresas públicas. La controversia se origina en el rechazo al proceso por parte de políticos y teóricos que hacen de su ideología un dogma y de parte de grupos de presión, fundamentalmente sindicatos, que ven amenazados sus "fosilizados intereses" (factor político).

Se puede concluir que el factor ideológico condiciona considerablemente a los demás factores, siendo el responsable directo del fracaso de los programas de privatización en el mundo.

Otorgar la administración de bienes y servicios públicos a organizaciones privadas, sin tener que transferir los activos de éstas. Se le considera como el mejor mecanismo para la privatización de empresas públicas, ya que permite el control estatal sobre la eficiencia y la calidad de la administración y entrega de servicios públicos, así como la socialización del acceso a éstos. En Costa Rica se cuenta con una importante experiencia de privatización de servicios de salud, desarrollada en el marco general de referencia que brinda este mecanismo (Coopesalud R.L. —Clínica de Pavas). La relación Estado-organización privada se regula a través de contratos o convenios, pagando el primero, al segundo, los servicios de acuerdo con tarifas predefinidas y que deben ser adecuadas a los intereses de ambas partes.

El Estado compra servicios a una empresa privada (privatización parcial). En muchas ocasiones, es más rentable para el Estado comprar ciertos servicios a la empresa privada, que realizarlos; éste es el caso actualmente de los servicios de mantenimiento y lavandería en algunas entidades públicas de salud en Costa Rica.

Algunos teóricos plantean otro mecanismo, del cual no se tiene experiencia, y que es prácticamente imposible de lograr en contextos democráticos. Consiste en eliminar la acción que realiza el Estado en una área específica y esperar que "el mercado, las personas o la sociedad decidan si la realizan".

Planteamiento para la reestructuración del Sistema Nacional de Servicios de Salud en Costa Rica a través de su privatización

Justificación

¿Se justifica un planteamiento de reestructuración del Sistema Nacional de Servicios de Salud en Costa Rica, a través del desarrollo de un proceso de privatización?

Para poder visualizar adecuadamente el trasfondo técnico-político del planteamiento, es necesario aislarse de posiciones ideológicas. De otra manera, resulta difícil lograr un análisis serio que posibilite valorar sus ventajas.

En principio, la atención de la salud se considera como una necesidad pública, por lo que el Estado debe garantizar su acceso equitativo a toda la población.

En Costa Rica esta premisa se ha cumplido en un alto porcentaje; para ello, el Estado ha actuado como proveedor de los servicios de salud a través de un conjunto de instituciones y empresas públicas. Hoy, la cobertura de los servicios de salud es total lo que, aunado al mejoramiento general de las condiciones de vida del costarricense, ha generado una envidiable situación de salud.

Es por esto que la problemática del Sistema Nacional de Servicios de Salud de Costa Rica, trasciende a la que presentan la mayoría de los países latinoamericanos. El reto actual es el de la eficiencia, la calidad y la satisfacción de usuarios y proveedores, pretendiendo el mejoramiento de la gestión técnico-administrativa del Estado.

En este punto cabe nuestro planteamiento, que además de solventar la problemática apuntada, atenúa el desmedido crecimiento del sector público y mitiga los problemas económicos y sociales que vive el país al iniciar la década de los noventa.

Un Estado que se rige por principios

Se considera necesaria la estructuración de un Sistema Nacional de Salud, que deje en manos del Ministerio del ramo la rectoría del mismo, así como el desarrollo de programas nacionales especiales, dejando la atención médica (preventiva y curativa) como responsabilidad de la Caja Costarricense del Seguro Social. Se debe propiciar la desconcentración y la descentralización de la gerencia y administración de los servicios, sobre la base de un sistema regionalizado, con mando único.

Este sería el contexto de la organización nacional del sistema. Con este sustento, se considera que el Estado debe garantizar una oferta de servicios de salud que se rija por los siguientes principios fundamentales:

a) Solidaridad

Tomando en cuenta la exposición a riesgos, es necesario contribuir para afrontar los costos de éstos. En este sentido, aunque no se utilicen los servicios de salud, se debe contribuir a su financiamiento a través de impuestos directos (cuotas del seguro social por ejemplo) de acuerdo con la filosofía "del que más tiene, más debe aportar" (es por esto que el porcentaje asignado como cuota del seguro social debe ser uniforme, ya que el monto neto de aporte aumenta al aumentar el ingreso).

b) Obligatoriedad en la afiliación al sistema

Se deriva del principio de solidaridad y es necesaria para mantener la unidad de los riesgos y distribuir el costo entre el mayor número posible de personas. Si no existiese el principio de obligatoriedad, se dificultaría el ejercicio de la función estatal en la protección y ayuda a los grupos económicamente débiles.

c) Universalidad del sistema

El sistema debe garantizar el acceso de toda la población a la atención de la salud de una forma equitativa.

d) Garantía de calidad de la atención que brinda el sistema

El sistema debe asegurar que las condiciones bajo las cuales se proporciona la atención de la salud, sean las adecuadas para lograr que el usuario reciba el mayor beneficio con el menor riesgo y costo.

En este sentido, se debe establecer un sistema permanente de evaluación de la calidad de la atención, cuyo desarrollo deberá ser supervisado permanentemente por el Estado.

Sobre la base de estos principios fundamentales, nace un sistema que permite enfrentar los grandes retos del presente y visualizar con optimismo el futuro. Se proponen, entre otros, los siguientes puntos:

- El Estado deberá pagar a los médicos particulares el costo de un número predeterminado de consultas al año por usuario, o bien reembolsar a éste, contra facturas, por ese número predeterminado de consultas. Los servicios de diagnóstico y tratamiento corren por cuenta del usuario. El médico laborará en su propio consultorio, asignándosele un grupo poblacional definido, economizando así una suma importante de dinero al no requerirse la construcción de infraestructura. Este es un sistema típico de compra de servicios al sector privado (privatización parcial).
- El Estado deberá pagar los servicios de apoyo privados (laboratorio, radiología, farmacia) que requiere el usuario, siempre y cuando su costo no exceda el de los servicios que brinda el sistema institucionalizado. Este costo debe ser prefijado y debe sustentarse en un estudio técnico que posibilite la protección de los intereses de ambas partes. A esto se debe agregar el sistema de consulta anteriormente mencionado. Este, al igual que el anterior, es un mecanismo de privatización parcial que requiere de un programa estatal de incentivos al sector privado, de tal manera que pague menos impuestos por equipo, materiales médico-quirúrgicos, vehículos, etcétera.
- El Estado paga a organizaciones privadas sin fines de lucro la administración y prestación, en una área deter-

minada, de los servicios de salud. Ejemplo de este tipo de relación es la Clínica de Pavas, en San José de Costa Rica. El monto del pago se establece sobre la base de un estudio de costos de la atención.

- El Estado contratará servicios de hospitalización privados, pagando el costo de dicha atención a los proveedores, o bien a través de un reembolso contra factura a los usuarios. Como en el caso de la atención ambulatoria expuesto con anterioridad, el costo se determina con un estudio técnico que posibilita el acuerdo entre ambas partes.
- El Estado creará "grandes centros de atención superespecializada" que funcionarán en diferentes centros hospitalarios del nivel nacional y que podrán ser administrados por organizaciones privadas sin fines de lucro. Este sistema permite la centralización de la atención superespecializada y que no justifica que la brinden múltiples centros de salud, lo que condiciona una importante economía de escala. Además, estimula a los profesionales como tales y a la iniciativa privada.
- El Estado definirá el enfoque que caracteriza la atención de la salud y que tendrá como característica fundamental la integralidad, la cual considera como determinantes del proceso salud-enfermedad a múltiples factores (sociales, económicos, culturales, políticos, biológicos, etc.), lo que condiciona que el abordaje de los problemas de salud se realice considerando esta multicausalidad. Mucho habría que decir acerca del enfoque integral del proceso salud-enfermedad, pero no es objetivo de las presentes líneas. El Estado será responsable de controlar que el enfoque de la atención sea el apuntado, lo que será posible en tanto se defina como un criterio de garantía de calidad de la atención y se evalúe con el sistema que se instrumentará para tales efectos. Cabe anotar que, paralelamente a los sistemas propuestos, el Estado

garantizará a la población el acceso al sistema tradicional de atención.

CONCLUSIONES

Se sostiene la tesis de que la privatización, correctamente conceptualizada y operacionalizada, es un proceso útil que permite la reestructuración del Estado, así como alcanzar la eficiencia y la calidad en la administración y prestación de bienes y servicios considerados como necesidades públicas. Asimismo, cabe recordar que el desarrollo de procesos de privatización en los países latinoamericanos es difícil, por las causas ya analizadas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que muy pocos políticos no estarían de acuerdo con las siguientes afirmaciones en el plano conceptual:

- El Estado se ha sobreexpandido y no existen razones que justifiquen su intervención directa como proveedor en un gran número de actividades.
- En casos específicos de empresas públicas, siempre hay grupos interesados en mantenerlas bajo el control estatal. Estos grupos son, generalmente, los actuales gerentes que serían reemplazados; los funcionarios y trabajadores, no sólo por razones de estabilidad, sino también por la eventual conveniencia de tener como interlocutor al gobierno en las negociaciones de índole laboral; los proveedores que pueden haber adquirido una confortable forma de vida con la administración pública, y los "menos favorecidos", con una preocupación honesta por la eventual pérdida o no adquisición de importantes garantías sociales.

La privatización es, definitivamente, un tema para el debate serio, técnico y profundo.