

Las empresas públicas en el desarrollo

Edwin Ramírez*

EL AUTOR ANALIZA LOS PRINCIPALES INDICADORES DEL SECTOR DE EMPRESAS PÚBLICAS EN COSTA RICA, PRESENTANDO UN PANORAMA DE SU IMPACTO EN EL PAPEL DEL ESTADO. HACE UN RECUENTO DE LOS CONCEPTOS, CARACTERÍSTICAS Y LAS FUNCIONES DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS.

Presentación

El sector de empresas públicas ha sido objeto de amplio debate en los últimos años alrededor del mundo, pero muy especialmente en los países subdesarrollados. En ese debate han surgido diversos enfoques, signados buena parte de ellos por ingredientes ideológicos que han servido incluso para etiquetar las posiciones que algunos mantienen respecto de los fundamentos y los fines de las empresas públicas.

Es en ese ambiente de cuestionamiento de la empresa pública que la Universidad Nacional, por medio del Instituto de Estudios Latinoamericanos, respaldó la ejecución en 1980 de la investigación que con el nombre de "Las empresas públicas en el desarrollo; fundamentos teóricos y experiencia latinoamericana" sirve de base ahora —después de haber sido sometida a los trámites de rigor que tiene establecidos ese centro de educación supe-

rior— a este artículo que presentamos aquí con el objeto de contribuir, dentro de las consabidas limitaciones y la provisionalidad de estas investigaciones, al conocimiento del complejo de empresas públicas en Costa Rica.

El autor hubiera deseado poner al día los principales indicadores macroeconómicos del sector de empresas públicas en Costa Rica, de una serie de aspectos relativos a la Corporación Costarricense de Desarrollo y sus subsidiarias, y de la influencia de la crisis económica en el desempeño empresarial público. Sin embargo, debido principalmente a que el proceso de "desmantelamiento" paulatino de la citada Corporación y de sus empresas subsidiarias aún hoy (mayo de 1985) no queda claramente concretado, nos vemos inhibidos para tener el panorama cuantitativo claro respecto de su impacto en el papel empresarial del Estado.

Desde que se emitió la Ley 6453/80, se han venido dando una serie de disposiciones que autorizan la venta, bajo cier-

* Licenciado en Economía.

tas reglas, de las empresas subsidiarias de CODESA, siendo su máxima expresión la Ley 6955/84 (Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público) y las acciones que actualmente ejecuta el Gobierno de Costa Rica con el apoyo financiero de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América, para hacer viables esas normas legales.

En el próximo futuro, cuando se concreten esas acciones y se dé seguimiento a ellas, podrá hacerse un balance más preciso del impacto macroeconómico en el papel empresarial del Estado costarricense.

Este trabajo, que se basa en la investigación arriba citada, se divide en dos partes: en la primera hacemos un recuento de los conceptos, las características y las funciones de las empresas públicas; en tanto que en su segunda parte exponemos una síntesis de los aspectos historiográficos y macroeconómicos del sector de empresas públicas en Costa Rica.

I PARTE

Conceptos, características y funciones de las empresas públicas

Introducción

Después de la segunda guerra mundial ha ocurrido una fuerte y deliberada expansión del sector público como un medio de acelerar el desarrollo económico en los países en vías de desarrollo. Este ha sido uno de los signos más destacados en los esfuerzos por mejorar las condiciones económicas y sociales de la población en aquellos países.

La presencia de las empresas públicas en la conducción de las tareas fundamentales para acelerar el desarrollo económico nacional, ha sido otra de las características que se ha acentuado en el marco de la acción gubernamental en ese sentido.

Mucho se habla hoy, y se cuestiona, sobre la creciente intervención empresarial pública pretendiendo algunos llegar a definir compartimientos estancos para el sector privado y para el sector público. Realmente lo que está en el punto central de la cuestión, y que debería ser el objeto básico de discusión, es el relativo al balance entre los dos sectores, público y privado, o lo que es lo mismo: qué grado de economía mixta se desea alcanzar en la búsqueda del desarrollo.

Una rígida línea divisoria entre la empresa pública y la empresa privada resultaría en un esfuerzo inútil, quizás más bien perjudicial desde el punto de vista social, porque ese tipo de demarcación está en constante movimiento y sujeto al crecimiento indistinto de uno y otro sector en la economía nacional.

Las empresas públicas han cumplido y cumplen hoy un papel muy importante en el desarrollo. Participan, en algunos casos con carácter de monopolios públicos, en importantes sectores estratégicos de la actividad productiva; y suplen la inacción de la empresa privada allí donde ésta considera que la falta de rentabilidad, los excesivos riesgos y las limitaciones financieras imposibilitan su intervención.

Sobre la teoría en que se sustenta el tema de las empresas públicas, cabe destacar que no existe un cuerpo teórico convencionalmente aceptado. Sin embargo, hay toda una serie de enfoques y trabajos parciales desperdigados en fuentes bibliográficas y documentales. Esta primera parte trata, precisamente, de sistematizar algunos conceptos, características y funciones de las empresas públicas en el desarrollo.

Origen del concepto de empresa pública

Algunos autores atribuyen el origen del tratamiento del tema de las empresas públicas al francés Jules Dupuit, quien estudió aspectos relativos a la demanda y a la utilidad de diversas obras públicas,

julio-diciembre/1984

en el siglo XIX. Por contraste, otros argumentan que quien primero utilizó la palabra "entrepreneur" para identificar a la persona que dirige una empresa privada, fue Quesnay, el médico francés padre de la fisiocracia, en el siglo XVIII. Pero no fue sino hasta el siglo XX que hace su aparición el vocablo "empresa pública".¹

En principio, la expresión "empresa pública" parecía chocar con el concepto que se tenía de empresa, en el sentido de que ésta era considerada del dominio exclusivo del sector privado de la economía.

Hoy, en cambio, la expresión se usa para designar a un conjunto de entidades que el sector público de la economía constituye para el cumplimiento de fines públicos. Así, el complejo de empresas públicas es el producto de un largo proceso de transición desde el llamado Estado liberal de las economías occidentales hacia un Estado con ribetes intervencionistas, un Estado que participa activamente en el proceso productivo, y que en sus extremos ha caído en el llamado Estado empresario.

Diversas concepciones

No obstante que la expresión "empresa pública" se ha incorporado al vocabulario económico en los distintos idiomas, no existe una interpretación unívoca del concepto en los diversos países. Las discrepancias son evidentes aún dentro de un mismo país cuando se entra en el terreno de las puntillosas definiciones que el Derecho hace de tal concepto.

Resulta claro, sin embargo, que la expresión abarca un conjunto de caracte-

rísticas suficientemente generales en los distintos países, como para tratar de llegar a precisar la definición. Desde luego que aún en esas características generales no hay acuerdo unánime. Contribuye a tal situación la diversidad de los sistemas económicos en que se ubican las empresas públicas, las diversas formas de organización que adoptan y que el Derecho trata de calificar estrictamente, el alcance de la acción estatal en cada país y la ideología que lo sustenta.

Un examen somero de diversas concepciones de "empresa pública", podría ilustrar acerca del esfuerzo realizado para acotar la expresión. Veamos algunas de esas concepciones.

a) "Reciben la denominación de Empresas Públicas o Estatales aquellos servicios públicos de carácter comercial o industrial que el Estado crea para satisfacer sin fin de lucro necesidades colectivas de utilidad pública, a través de prestaciones singulares a los miembros del conglomerado social, rigiéndose en cuanto a su funcionamiento y a sus relaciones con los usuarios del servicio por las disposiciones del Derecho Común.

"En consecuencia, corresponde a las empresas públicas proporcionar a los administrados aquellos bienes que los particulares no se encuentran en condiciones de hacerlo por falta de capitales o por su bajo rendimiento económico.

"Al respecto conviene recordar que las tarifas que dichas empresas cobran, no tienen como finalidad obtener una ganancia sino que exclusivamente financiarlo."²

Respecto de esta definición, su autor —Raúl Garrido Valenzuela— aclara que, cuando se refiere a la falta de finalidad lucrativa de las empresas públicas, ésta debe considerarse desde un punto de vista inmediato y no mediato; y que, en muchos casos, las tarifas cobradas por las empresas públicas constituyen verdaderos precios políticos.

b) "... serán consideradas empresas públicas los organismos administrativos

1. Véase Tillo Kuhn. *Empresas públicas, planificación de proyectos y desarrollo económico*. Tegucigalpa, Banco Central de Honduras, 1961; y Alvaro Álvarez-Gendín. *La Industrialización estatal; estudio jurídico-administrativo de sus problemas y realizaciones*. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1969.

2. Raúl Garrido Valenzuela. *Las Empresas estatales*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1966, p. 53.

autónomos, con personalidad jurídica de derecho público o de derecho privado, descentralizados del Estado como tal, en los que este último ejerce el control de su dirección, directamente o a través de otras empresas públicas, mediante la posesión de la mayoría del capital u otros instrumentos que aseguren establemente dicho control, y cuyo objeto sea la producción de bienes o servicios de naturaleza industrial o comercial."³

c) "Consideramos empresas públicas a aquellas empresas que tienen personalidad jurídica propia y autonomía de gestión, que desarrollan una actividad industrial o comercial bajo el control de un ente público (en base a la propiedad total o parcial del capital social), y que se inspiran en la persecución de las finalidades públicas establecidas en el estatuto."⁴

Y agrega el autor citado —Giorgio Stefani— que "... es inútil insistir sobre la dificultad de dar una definición universalmente válida de las empresas públicas, siendo ahora ya clara la dificultad de encuadrarlas a todas en una sola definición."⁵

ch) "El punto de arranque ha de ser considerar a la empresa pública como una realidad económica y no como un ente jurídico. Por tanto, la empresa pública

ni es una secuencia ligada a las nacionalizaciones, ni tampoco debe ser identificada como una forma jurídica determinada de la actividad estatal. Primariamente, la empresa pública es una organización que desarrolla una actividad económica de producción de bienes o servicios. Esta realidad económica que constituye la base de la empresa pública, puede constituir tanto una Administración pública descentralizada, como una sociedad mercantil."⁶

Considera el autor de esta definición, imprescindible la presencia de la Administración como elemento determinante para la identificación de las empresas públicas. Y en el caso de las formas jurídico-privadas que a menudo adoptan las empresas públicas, esa presencia de la Administración ha de significar el "... control interno de la empresa, basado no en un título de policía, sino en la calidad de accionista, bien utilizando los procedimientos normales de la legislación de sociedades privadas —es el caso de las participaciones estatales mayoritarias—, bien por procedimientos exorbitantes del derecho privado cuando la participación accionaria del Estado no es mayoritaria. Si no se da esa exorbitancia hay que entender que no existe empresa pública; existe un simple patrimonio fiscal."⁷

d) Para Fernando Garrido Falla, se pueden distinguir dos acepciones del concepto empresa pública: una acepción estricta que sólo sería aplicable a una figura de la diversidad que componen las empresas públicas; y una noción amplia estrechamente unida a la evolución que el concepto "servicio público" ha tenido. Dada la poca utilidad de ambas concepciones, el autor propone su propio criterio y señala: "Ni en el campo público ni en el privado, la empresa es, en efecto, una forma jurídica unitaria. Resulta, pues, de todo esto, que la empresa pública es —y la afirmación es válida tanto para el Derecho español como para el comparado— un concepto amplio que alude al fenómeno de una entidad administrativa que, por razones de interés público o simplemente de lucro se implica en la

3. Eduardo White. *El Régimen legal de las empresas públicas latinoamericanas y su acción internacional; informe de base y esquema de análisis*. Buenos Aires, INTAL, 1973, mimeo; citado por Horacio Boneo. *La Regulación de las empresas públicas; proyecto de investigación regional*. Caracas, CLAD, 1975, p. 17.

4. Giorgio Stefani. La política tarifaria y la gestión de las empresas públicas. En: Evelio Verdera y Tuells, ed. *La Empresa pública*. Tomo I. Zaragoza, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1970, p. 379.

5. *Ibidem*, p. 379.

6. José Luis Meilan Gil. Cuestiones institucionales de las empresas públicas en España. En: Evelio Verdera y Tuells, ed. *La Empresa pública*. Tomo II. Zaragoza, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1970, pp. 1201-1202.

7. *Ibidem*, pp. 1201-1202.

gestión de una actividad susceptible de explotación económica, asumiendo el riesgo propio de tal explotación."⁸

e) Agustín Gordillo considera también la existencia de conceptos, uno estricto y uno amplio, de las empresas públicas. Refiriéndose a la empresa pública en sentido amplio apunta: "... es evidente que su uso se realiza de manera indiscriminada para referirse a toda empresa en sentido económico (organización de medios materiales y personales para realizar determinada explotación económica) que se encuentra en el sector público (y no solamente estatal) de la economía." Y en cuanto al concepto 'empresa pública' en sentido estricto dice: "... es un error considerar que la 'empresa Pública' sea un concepto 'a priori', predeterminado por la realidad, y que la doctrina deba necesariamente hallarlo en cuanto única definición correcta de esa realidad: creemos en cambio que debe prescindirse de un pretendido dogmatismo científico, y dar una clasificación y nomenclatura de esa realidad múltiple, que permita manejarla con alguna precisión, sin importar demasiado el nombre que le demos."⁹

f) Una noción de "empresa pública" que intenta encontrar su "carácter diferenciador", lo que podría reputarse típico en ella, la hallamos en el autor Mauro Murillo, quien señala: "Una tesis restringida encontraría tal carácter en la naturaleza del empresario: si éste es privado, la

empresa es privada, caso contrario sería pública. Una tesis amplia sostendría que es pública toda empresa que sirva de instrumento para alcanzar fines públicos, entendiéndose que ello se dará en todo caso en que el empresario sea una administración pública, y, además, cuando aunque lo fuere una persona privada sea en definitiva un instrumento de acción de una administración pública. ... Una sola es la actividad, que siempre será actividad de empresa, sometida como se dijo, al derecho privado. Variar solamente el molde organizativo utilizado. Es claro que el aspecto organizativo estará en unos casos regulado por el derecho público y en otros por el privado, y que no siempre toda la actividad de la empresa estará reglada exclusivamente por el derecho privado. Pero el fenómeno seguirá siendo uno solo: la intervención pública en el campo de la economía a través del instrumento de la empresa."¹⁰

g) Para el Profesor R. Drago, un concepto sintético de "empresa pública" puede expresarse de la forma siguiente: "An enterprise publique is an enterprise the whole or the majority of whose capital belongs to the State or other public agencies. By reason of its industrial or commercial activities it is basically subject to private law (and particularly to commercial law), as are private enterprises, but, because of its public nature, it finds itself subjected to a certain degree of dependence on and control by public authorities."¹¹

h) El autor Alvaro Alvarez-Gendín sintetiza de esta manera el concepto de que tratamos: "... consideremos como empresa pública aquella que organiza la Administración bajo su dependencia, o controla a través de su participación mayoritaria en el capital de la misma, por razones de interés público o social. En todos los demás casos en que la Administración participa de algún modo en una empresa mercantil, podrá considerarse a ésta como una empresa de la Administración, o como una empresa con capital público sobre la que ejerce una cierta

8. Fernando Garrido Falla. Las Empresas públicas. En: España: Instituto de Estudios Políticos. *La Administración Pública y el Estado Contemporáneo*. Madrid, 1961, pp. 130-132.

9. Agustín Gordillo. *Empresas del Estado*. Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1966, pp. 75-77.

10. Mauro Murillo. La Empresa pública. En: *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 24, separata. Universidad de Costa Rica-Colegio de Abogados. San José, junio-setiembre-diciembre, 1974, pp. 292-293.

11. R. Drago. Public enterprise in France. En: W. Friedmann, ed. *Government enterprise; a comparative study*. Edited by W. Friedmann and J. F. Garner. London, Stevens & Sons, 1970, pp. 107-108.

influencia, mas no como una verdadera empresa pública. Lo mismo podemos decir cuando actúa a través de un establecimiento sometido al Derecho administrativo; éste podrá utilizar como instrumento la más variada gama de empresas públicas, pero él nunca lo será."¹²

Un somero análisis de la serie de definiciones que hemos recogido aquí, nos permite apreciar la variedad de enfoques, pero también la relativa concordancia en cuanto a los elementos definitorios de lo que debe considerarse "empresa pública". Tales elementos reciben distinto énfasis según el autor; pero, en general, de alguna manera todos aparecen considerados implícita o explícitamente. De ahí que sería ocioso entrar a ensayar una definición omnicompreensiva del concepto "empresa pública".

Naturaleza jurídico-económica

Al examinar la naturaleza jurídica de la empresa pública por un lado, y la naturaleza económica por otro, nos hallamos frente a criterios dispares. Al clasificar desde el punto de vista jurídico a las empresas públicas, algunas son ubicadas en el campo del Derecho Público en tanto que otras en el campo jurídico privado; ambos grupos sin embargo son incluidos, desde el punto de vista económico, en el sector público de la economía.

Naturaleza jurídica

Es criterio de Alvaro Alvarez-Gendín que "lo primero que se plantea, en relación con la naturaleza jurídica de las empresas públicas, es la determinación de si dichos entes pertenecen al campo del Derecho público o del Derecho privado. Porque ya hemos dicho que en cuanto a su régimen jurídico quedan sometidas a la legislación mercantil y, además, que la calificación de públicas respondía en un primer examen al hecho de ser titular de

las mismas la Administración por razones de interés público. Por ello, el problema presenta algunas dificultades, ya que hay autores que consideran que el asignar a las empresas públicas un carácter mercantil repugna a los fines del Estado, y entonces las consideran como personas integrantes de la Administración, si bien gozando de una gran autonomía, como ocurre con los establecimientos públicos, pero sometidas al Derecho mercantil, por lo que prefieren denominarlas empresas públicas de Derecho privado. En cambio, para otros, el carácter de estas empresas es totalmente opuesto, defendiendo su semejanza con las sociedades mercantiles."¹³ La posición que asume este autor quedaría más clara si agregamos que, para él, "... será necesario eliminar de tal noción (de empresa pública) todas aquellas actividades que están sometidas a un régimen jurídico de Derecho público, ya que lo que caracteriza a la empresa es precisamente el ser el centro alrededor del cual gira el Derecho mercantil moderno. ... No serán empresas públicas según esto ni las corporaciones de Derecho público ni los establecimientos administrativos. ... Por otra parte, habrá que prescindir también de aquellas empresas que aún poseyendo una mayor o menor dosis —en ocasiones un alto grado— de finalidad pública no pertenecen a la Administración, es decir, su titular es un empresario particular; por ejemplo, las empresas concesionarias de servicios públicos y las empresas de interés nacional o preferente."¹⁴ Le preocupa a Alvarez-Gendín establecer una línea divisoria entre las empresas que se dedican a la prestación de un servicio público y las empresas que orientan su actividad a la producción de bienes. Al respecto señala: "... en este punto es preciso distinguir las empresas que realizan un servicio público, en el que se reúnen todos los caracteres del mismo, de aquellas otras que ejercen una actividad de producción de bienes. Aquí sí que es preciso trazar esta línea divisoria. Y en cuanto a las primeras, aún se debe separar las que lo hacen en régimen de monopolio de las que concurren con los particulares en el mercado." Y agrega: Respecto

12. Alvaro Alvarez-Gendín. *Op. cit.*, p. 122.

13. Alvaro Alvarez-Gendín. *Idem*, p. 124.

14. *Ibidem*, pp. 118-119.

a las empresas administrativas que actúan como monopolio legal, el principio legal debe ser el desinterés; ellas deben tender a cubrir exclusivamente el costo del servicio, y aún en muchos casos tendrán que soportar una pérdida, si auténticas razones sociales lo exigen. No nos referimos, claro está, a los monopolios fiscales tradicionales, y que por esa misma razón caen fuera del concepto de servicio público y también del de empresa pública que hemos expuesto.¹⁵

Un criterio amplio de la naturaleza jurídica de las empresas públicas, nos los da Mauro Murillo Arias, al presentar una tipología de ésta, basado en la naturaleza del empresario, criterio que originalmente desechó al definir el concepto de empresa pública. Dice Murillo: "Existen pues empresas públicas ubicadas dentro de la administración pública, y empresas públicas que están fuera de ella, y dentro de las primeras, unas constituyen órganos administrativos, y otras entes, según que la organización esté o no personificada. Tenemos así tres tipos de empresa pública: a) la empresa pública-órgano de un ente público; b) la empresa pública-ente público; y c) la empresa pública-ente privado. Estos son los tres modelos organizativos fundamentales que presenta la empresa pública. . . . Hoy día normalmente subsisten los tres tipos dentro de la mayoría de los sistemas occidentales, pero puede comprobarse fácilmente cómo uno ha sido evolución de otro precedente. La empresa-órgano se dio inicialmente no sólo para individuar la prestación de un servicio o el ejercicio de un monopolio fiscal, sino también para agilizar su funcionamiento. Luego se vio cómo la empresa-organo no garantizaba suficientemente dicha agilidad, por lo que se le personificó y se le aumentó su indepen-

dencia. Por último, el Estado descubrió que no le era indispensable permanecer dentro del ámbito público, y que bien podía utilizar, como cualquier otro sujeto de derecho, los modelos organizativos del derecho privado, fundamentalmente el de la sociedad. . . . El régimen publicístico fue atenuándose progresivamente hasta llegar al máximo concebible dentro de la administración pública: la figura de la empresa-ente público en su último grado de desarrollo, que de público tiene casi sólo el nombre. Y cuando se deseó no contar del todo con limitaciones publicísticas, se recurrió entonces al instrumento de la sociedad, que es el más flexible de todos, y sin duda el más eficaz, al punto de que tiende hoy día a predominar allí donde el fenómeno de la empresa pública esté suficientemente desarrollado."¹⁶

Frente a las dos posturas anteriores, Gordillo pone énfasis en que "... no puede admitirse que las personas estatales puedan ser indistintamente personas de derecho público o de derecho privado. Se opone a ello la doctrina moderna en materia de personalidad y doble personalidad del Estado, la cual señala que el Estado es siempre persona pública y ente de derecho público, aún cuando penetre en la esfera de las relaciones en que se mueven los entes o las personas privadas. La administración es siempre persona de derecho público, que realiza operaciones públicas, con fines públicos y dentro de los principios y de las formas del derecho público, aunque revista sus actos con formas que son comunes al derecho privado y use de los medios que éste autoriza y para objetivos análogos."¹⁷

Naturaleza económica

La esencia económica de la empresa pública puede catalogarse como la de ser una unidad de decisión que se organiza para la producción de bienes y servicios. La empresa pública persigue entonces maximizar la satisfacción de la demanda de la comunidad por los bienes y los servicios que la empresa produce. A mayor abundamiento, "... la teoría de la em-

15. *Idem*, pp. 132.

16. Mauro Murillo. *Ibidem*, pp. 293-294.

17. Agustín Gordillo. *Ibidem*, pp. 41-42, quien incluye cita de Pena Varela y otros, en el informe de la Comisión que proyectó un Código Contencioso-Administrativo para el Uruguay, tomada de Sayagués Laso, Tratado de derecho administrativo, t. I, Montevideo, 1953, p. 161 nota.

presa privada supone que el empresario tenga por único fin la maximización del beneficio, la teoría de la empresa pública debe, en cambio, admitir que el Estado confíe a ella la persecución de fines públicos de diversa naturaleza. . . . Estos fines no son catalogables a priori y de manera fija, sobre todo son fines que vienen valorados por el político y para los cuales el economista no es competente, aunque le pertenezca a él establecer si la estructura de la empresa pública es idónea para perseguirlos."¹⁸

Está pues en la naturaleza económica de la empresa pública, el dedicar su gestión a la producción de bienes físicos y servicios que tengan utilidad directa y divisible para ser vendidos en el mercado. La empresa pública se enfrenta por tanto a problemas de producción, financiamiento y costos de manera similar a la empresa privada, con la diferencia de que en la venta del producto de la empresa pública "no es necesario, en cambio, que el precio esté en una determinada relación con el coste; esto es, el precio puede ser igual al coste de producción, superior (superávit), o inferior (déficit)."¹⁹

En cuanto a la aparente contradicción entre la naturaleza económica y la naturaleza jurídica para catalogar a las empresas públicas, García-Trevijano señala explícitamente que "... la realidad económica que se encierra detrás de las formas de organización jurídica, debe prevalecer sobre éstas en algunos casos concretos y sobre todo que la forma jurídica no puede servir de pantalla o de velo para hacernos olvidar totalmente la realidad que se esconde detrás." Aclara además, que "la no coincidencia dentro del

sector público del punto de vista económico y jurídico se produce precisamente al encuadrar las sociedades de ente público en el campo jurídico privado y en cambio en el sector público económico. Su adscripción al campo jurídico privado la hemos defendido en otro lugar; su inclusión en el sector público económico es evidente, sobre todo si se tiene en cuenta, . . . su financiación."²⁰

Multidimensionalidad de las empresas públicas

No obstante lo expuesto en el punto anterior, se reconoce que las empresas públicas tienen características de muy diversa naturaleza, no sólo jurídica o económica. Se desarrollan en el contexto de la economía nacional y reciben la influencia política, social, antropológica, jurídica y administrativa del medio en que deben realizar su gestión. Esto ha llevado a autores como Barletti y Fernández a plantear "... que las Empresas Públicas no tienen un desarrollo autónomo, aislado del conjunto de la economía nacional y de los sectores sociales que son beneficiados o afectados en el desarrollo de la Gestión Empresarial. Pero si dentro de esto reconocemos cierto nivel de autonomía de las EP (que no sólo es formal) que nos permite situarlas como objeto de estudio particular, es por la misma naturaleza de su funcionamiento dentro del Aparato Estatal de un Estado Capitalista."²¹

Quien ha puesto mayor énfasis en el carácter multifacético de las empresas públicas ha sido Kliksberg. En principio, él atribuye a las empresas públicas dos características fundamentales: su historicidad y su multidimensionalidad. Al respecto, señala: "... el fenómeno a investigar, presenta dos atributos estructurales fundamentales. En primer término se caracteriza por su historicidad. El complejo (de empresas públicas), no es ahistórico, sus rasgos centrales no son invariables, ha surgido y se ha desarrollado en el marco del proceso histórico

18. Giorgio Stefani. La política tarifaria y la gestión de las empresas públicas. En: Evelio Verdera y Tuells, ed. *Ibidem*, Tomo I, p. 381.

19. *Idem*, pp. 382-383.

20. A. García-Trevijano FOS. Concepción unitaria del Sector Público. En: Evelio Verdera y Tuells, ed. *Idem*, Tomo I, p. 80.

21. Bruno Barletti y Luis Fernández. *Empresas públicas y burocracia empresarial del Estado*. Lima, Instituto Nacional de Administración Pública, 1976, p. v.

global del país, y cada uno de sus aspectos vitales, tiene historicidad, es decir, es posible registrar múltiples incidencias del proceso histórico sobre ellos. A su vez, el complejo, ha contribuido a modelar el curso mismo del proceso histórico. En segundo término, el complejo de empresas públicas, tiene como atributo esencial, su multidimensionalidad. La empresa pública, es un fenómeno que al constituir parte plena y activa del proceso histórico global su sujeto y objeto, de los subprocesos en curso en las dimensiones principales de ese proceso. Como resultado, de ese intercambio la empresa pública presenta entre sus dimensiones fundamentales las siguientes:

a) Una dimensión económica: aspectos decisivos del comportamiento de las empresas públicas son determinados o condicionados, por la evolución de la economía y las decisiones de orden macroeconómico. A su vez la empresa pública gravita considerablemente en la economía...

b) Una dimensión política: el complejo de empresas públicas forma parte del conjunto de la administración pública. Como tal es incidido en facetas centrales de su conducta, por el desenvolvimiento del proceso político del país.

c) Una dimensión antropológica: las empresas públicas viven en el marco de una determinada "atmósfera cultural". Entendemos por tal una extensa y rica serie de construcciones culturales respecto a la empresa pública generados por diversos estratos de la opinión pública, en forma espontánea o dirigida. Ellos contienen desde mitos populares, hasta elaboraciones ideológicas. Esta "cultura" de la empresa pública va también, a condicionar e influir de modo importante sobre sus acciones.

ch) Una dimensión jurídica: la empresa pública constituye una entidad jurídica. Como tal su campo de acción está delimitado en diversos aspectos, por las normas del marco jurídico global que le son aplicables, y por la jurisdicción especial creada por el Estado para su funcionamiento. El entorno jurídico, circunscribe sus alternativas de comportamiento.

d) Una dimensión sociológica: las empresas públicas constituyen una organización de seres humanos. Por ende presentan una estructura social propia. Se conforman en su interior grupos de diversos órdenes, que se trazan sus propios objetivos, y diseñan estrategias específicas para lograrlos. Dichos grupos interactúan entre sí, o integran a su vez agrupaciones formales o informales, más amplias del contexto social global. Aspectos importantes de la dinámica de relación de estos grupos, están centrados en la obtención de fuentes de poder interno en la organización. Este complejo sociológico, va a formar parte gravitante del proceso que genera finalmente las conductas organizativas concretas.

e) Una dimensión administrativa: la empresa pública es al mismo tiempo, un intento de combinar una serie de recursos, humanos, tecnológicos, de capital, etc., por medio de determinados módulos organizativos, para obtener de ellos un rendimiento maximizador, en términos de las metas fijadas. El dispositivo administrativo, intenta predeterminar y racionalizar en todos los aspectos, su comportamiento concreto.²²

Las características de historicidad y de multidimensionalidad de las empresas públicas, las utiliza Kliksberg para criticar aquellas metodologías que usan modelos teóricos explicativos del comportamiento del complejo de empresas públicas en contextos históricos para los cuales no fueron elaborados. Por eso el autor señala que "la conjunción de las nociones de historicidad y multidimensionalidad, invalida las aproximaciones metodológi-

22. Bernardo Kliksberg. *Propuesta de un modelo metodológico para la investigación sistemática del complejo de empresas públicas en países de América Latina; aplicación a un caso concreto*. México, CICAP, 1974, pp. 3-4.

cas que intentan aprehender el fenómeno, considerándolo una mera 'caja negra' con una relación de input-output, circunscrita, con el contexto. Las empresas públicas, no tienen una relación limitada a unas pocas variables de enlace con el contexto, forman parte activa del proceso histórico mismo, y mantienen con él una relación de componentes del proceso a proceso, y no de 'caja negra' a entorno. . . . La estructura del fenómeno empresa pública, requiere pues en síntesis, el diseño de una metodología de análisis, que asuma por lo menos tres premisas básicas: —la concepción de la empresa, como proceso en el proceso, es decir, como desarrollo realizado en el marco de la evolución histórica global comprensible sólo a la luz de su integración a ese marco; —la noción de las diferentes dimensiones fenoménicas que componen su naturaleza; —la idea de que solamente totalizando metodológicamente esas dimensiones, e historiándolas, se podrá acceder a un modelo explicativo satisfactorio de su comportamiento, por cuanto él mismo es la resultante de esa totalidad historizada."²³

Estado empresario y Estado subsidiario

Se ha puesto énfasis, en las últimas tres décadas, en que una de las funciones básicas del Estado en la gestión del desarrollo, estriba en intervenir activamente como productor de bienes y servicios. Este tipo de intervención pública es la que los abogados llaman intervención no autoritaria, la cual es canalizada por medio de las empresas públicas; adquiere el carácter de directa cuando el Estado se constituye en empresario que directamente produce los bienes y servicios, en tanto que se denomina indirecta cuando el Estado se convierte en poseedor accionario de sociedades. "Pero —ha señalado Murillo— cualquiera que fuere el sistema adoptado (en general los Estados adoptan

simultáneamente todas las posibilidades, aunque como se dijo hoy día tiende a prevalecer la participación accionaria) es lo cierto que la empresa pública se ha convertido en un instrumento indispensable de acción pública, sobre todo en relación con los procesos de programación económica."²⁴

Dependiendo de la posición ideológica que se mantenga respecto de las empresas estatales como instrumentos de intervención en la economía, así se defenderá un mayor o menor grado de participación directa o indirecta del sector público. En ese sentido, "quienes ven en éstas (empresas estatales) agentes fundamentales del desarrollo, seguramente propiciarán en un importante grado la participación del Estado, a través de ellas, en la economía; quienes en cambio se encuentran enrolados en una posición más clásica, pensarán que el Estado debe disminuir al mínimo su grado de participación directa en el sector público de la economía."²⁵ Se plantea aquí la disyuntiva: estado empresario-estado subsidiario.

En el caso de los países en desarrollo, se tiende a propugnar un Estado de gran empuje empresarial. Así, algunos autores como Caseli afirman que "en general en todos los países en fase de desarrollo, la empresa pública cubre normalmente una laguna de empresarialidad, y por tanto no aparece subrogable. En otras palabras, los recursos destinados a la empresa pública, si fueren abandonados a la espontaneidad del mercado, con toda probabilidad antes que financiar grandes sectores de inversión, que tienen carácter prioritario respecto del desarrollo de otros sectores, se fraccionarían en programas de inversión de escasa productividad económica general aunque con suficiente rendimiento haciendal, o bien aumentarían el peso de las posiciones monopolísticas, aumentando así los desequilibrios del sistema económico nacional."²⁶

Se ha llegado a criticar acerbamente el presunto exceso de intervención estatal en la economía por medio de las empresas

23. *Ibidem*, pp. 5-6.

24. Mauro Murillo. *Idem*, p. 296.

25. Agustín Gordillo. *Idem*, p. 15.

26. Mauro Murillo. *Idem*, p. 297.

públicas, señalando el descuido en que incurre el Estado en sus funciones básicas para invadir campos que generalmente han sido confiados a la empresa privada. Se habla entonces de los excesos del Estado empresario que anula al sector privado de la economía. De esta crítica ha salido otra posición: la del Estado subsidiario, que vela por sus funciones básicas como Estado y que interviene en la economía sólo subsidiariamente, cuando la empresa privada no asume iniciativa alguna en determinado campo o cuando el interés público así lo exija. El Estado no debe actuar entonces en desmedro de la iniciativa y la capacidad privadas, argumentan los defensores del Estado subsidiario.

Teóricamente podría aducirse que ese principio de la subsidiariedad del Estado es insostenible. Murillo, quien ha estudiado el tema y encontrado algún sustento doctrinario de la subsidiariedad en el uso de la empresa pública en el derecho español, señala que "jurídicamente puede afirmarse que el Estado está en completa posibilidad de hacer uso de la empresa pública, allí donde lo crea conveniente para el interés público, sin

que deban concurrir determinadas condiciones."²⁷

Si lo anterior es cierto desde el punto de vista jurídico, también lo es desde el punto de vista económico, pues no se puede definir a priori compartimientos estancos de actuación para el Estado y para la empresa privada en la economía. Todo depende de las necesidades reales de la sociedad de que se trate, y de lo que esa sociedad defina que conviene a sus intereses. Así, "la cuestión de si la empresa pública es conveniente o no en un país determinado, es totalmente empírica, y no un asunto doctrinal, y depende en general de las ventajas e inconvenientes de la empresa privada y el gobierno, y de las circunstancias particulares."²⁸

La función de las empresas públicas en el desarrollo: objetivos generales

Han sido criterios de carácter político y social más que consideraciones meramente económicas, los que han inducido a atribuir a las empresas públicas una función fundamental en las tareas del desarrollo. Esa función fundamental podemos encontrarla en los cinco conceptos o motivaciones generales de las empresas públicas:

27. Mauro Murillo. *Idem*, p. 297.

28. Charles P. Kindleberger. *Desarrollo económica*. Madrid, Ediciones del Castiello, 1966. pp. 137-138.

29. Sobre las funciones y los objetivos de las empresas públicas aquí expuestos, véase: Harold Koontz y Richard Gable. *La Intervención pública en la empresa*. Barcelona, Bosch Casa Editorial, 1961. Además, Friedman y Garner han dicho: "In addition, public enterprise, largely in the form of development corporations, has become essential instrument of economic development in the economically backward countries which have insufficient private venture capital to develop the utilities and industries which are given priority in the national development plan. Not infrequently, these public development corporations... directly or through subsidiaries, enter into partnerships with national or foreign private enterprises, or they offer shares to the public." W. Friedmann. *Government enterprise; a comparative study*. Edited by W. Friedmann and J. F. Garner. London, Stevens & Sons, 1970, pp. 333-334.

- a) Proporcionar servicios básicos, esenciales para la economía: energía, comunicaciones, transportes, acueductos, etc.;
- b) Mantener en manos públicas actividades económicas que la constitución y las leyes han definido como de carácter público;
- c) Suplir la incapacidad y la deficiencia de la empresa privada ahí donde los intereses públicos exijan la intervención estatal;
- ch) Servir de instrumento de la política económica y social, ya sea para regular o para cumplir tareas redistributivas; y,
- d) Contribuir a estimular la actividad empresarial privada.²⁹

Estos fines generales que cumplen las empresas públicas en el desarrollo económico y social se traslapan con objetivos similares asignados a la acción del sector público para el desarrollo. Tal sucede por ser precisamente las empresas públicas instrumentos al servicio de la comunidad. Es más, "las primeras actividades de los poderes públicos que asumieron carácter de empresa fueron aquellas con las que se organizaron algunos servicios públicos esenciales: los transportes ferroviarios, las comunicaciones postales y sucesivamente las telegráficas, telefónicas y radiotelegráficas y telefónicas. Históricamente, en verdad, esta afirmación no es del todo precisa, porque hasta la mitad del siglo pasado en muchos Estados europeos existían bastantes organizaciones públicas que tenían una estructura empresarial. Por lo demás, bastaría pensar en la que había sido la actividad de la administración del fisco para darse cuenta del hecho de que las mismas normas positivas reconocían naturaleza empresarial a ciertas gestiones de los poderes públicos. No obstante, la afirmación, si bien históricamente discutible, conserva su validez si se circunscribe el ámbito de nuestra atención al Estado contemporáneo y, por tanto, nos limitamos a tomar en consideración el período que va desde la segunda mitad del siglo pasado hasta hoy."³⁰

30. Massimo Severo Giannini. Actividades económicas públicas y formas jurídicas privadas. En: Evelio Verdera y Tuells, ed. *Idem*, tomo I, p. 106.

31. Marie-France L'Héritau. *Pourquoi des entreprises publiques?* París, Presses Universitaires de France, 1972, pp. 11-23. La autora señala tres visiones diferentes del pensamiento que pueden ser aplicadas para ese análisis global del sistema económico: "Ces courants de pensée peuvent se ramener à trois approches principales, reposant sur des visions différentes de la réalité socio-économique: —une conception néo-classique, —une conception dite "globale", —une conception marxiste"; o, como ella misma dice: "l'approche néo-classique de l'appropriation publique des moyens de production; l'approche globale de l'appropriation publique des moyens de production; l'approche globale de l'appropriation publique des moyens de production; l'approche marxiste de l'appropriation publique des moyens de production." *Ibidem*, pp. 22-23.

Finalmente, para Marie-France L'Héritau, los fines que cumplen las empresas públicas no pueden ser deducidos por meras constataciones empíricas haciendo abstracción del contexto socioeconómico en que esas empresas se insertan, sino que su razón de ser debe buscarse en el sistema económico global, en su funcionamiento y en su evolución.³¹

SEGUNDA PARTE

El sector de empresas públicas en Costa Rica: algunos aspectos historiográficos y macroeconómicos

Introducción

Lograr una interpretación cabal del surgimiento y del desarrollo de las empresas públicas, exigiría un esfuerzo interdisciplinario, o al menos multidisciplinario, que escapa a las intenciones de este trabajo. Sin embargo, en la primera parte se ha puesto suficiente énfasis en el carácter multidimensional de las empresas públicas, en la consideración de que éstas surgen y se desarrollan en el contexto histórico de los países y que para interpretarlas hay que atender a ese carácter multifacético.

Los estudios comparativos internacionales muestran las características divergentes de país a país que exhiben los complejos de empresas públicas. En ciertos países, por lo general de capitalismo avanzado, el desarrollo de las empresas públicas ha seguido el camino de transferir al sector público actividades empresariales privadas o de crear empresas públicas para encargarles actividades en las cuales la empresa privada no había tomado ninguna iniciativa. En otros países, de condiciones socioeconómicas no muy favorables, se ha utilizado a las empresas públicas como importantes instrumentos para la gestión del desarrollo económico. Pero en uno y otro casos, las empresas públicas han estado asociadas a la construcción de la infraestructura básica y a la presta-

julio-diciembre/1984

ción de servicios públicos indispensables, como lo son los ferrocarriles y acueductos, la energía eléctrica y la irrigación.

Por último, si ubicamos la actuación del complejo de empresas públicas en el marco de la política económica y social, podemos percibir cómo ésta influye en aquel desempeño de muy diversas maneras. En efecto, la política económica afecta al sector de empresas públicas desde la intervención gubernamental en la política de precios e inversión, pasando por la asignación eficiente de recursos, hasta su decisiva influencia en la política de largo plazo de promover el crecimiento y el desarrollo económicos, y de alcanzar un mayor avance tecnológico.

Vistas todas esas ramificaciones que tienen el tema de las empresas públicas en el desarrollo, esta segunda parte se concentra en una descripción muy sucinta del surgimiento y conformación del sector de empresas públicas en Costa Rica, desde el siglo pasado hasta 1980; y, en precisar algunos rasgos macroeconómicos de ese complejo, junto con algunas conclusiones generales.

El caso de Costa Rica

Cuando nos referimos a las empresas públicas, lo hacemos aquí en términos amplios; o sea que incluimos en ellas tanto a las de carácter no financiero como a las de índole financiera. Nuestro análisis será de carácter más bien macroeconómico antes que microeconómico; de ahí que las dificultades metodológicas que la inclusión del sector de empresas financieras pudiera tener, derivadas de sus condiciones de organización, características especiales de las funciones que cumplen, y forma en que se integran en el sector

32. Carlos Monge Alvaro. *Marco histórico para el estudio de la institucionalidad autónoma*. San José, ICAP, 1977, p. 2. Mimeografiado.

33. Véase: Ciro F. S. Cardoso y Héctor Pérez Brignoli. *Centro América y la economía occidental (1520-1930)*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica, 1977, p. 316.

público y en la economía en general, no forman parte de nuestra área de interés.

No pretende hacerse aquí una exhaustiva exposición del marco histórico en que se ha desenvuelto la intervención del Estado costarricense en la economía, en especial por medio de las empresas públicas, pero sí se reconoce que "la perspectiva histórica, que no es lejanía en el tiempo, sino enfoque global, orgánico y estructural del quehacer humano, tiene la ventaja de que las instituciones no aparecen como puntos aislados, como simples o meros hitos, sino como organismos que se desarrollan o despliegan, como grandes empresas humanas en las que es posible descubrir racionalmente sus diversos matices, sus jornadas, su ramificación en el seno de la comunidad, su fuerza transformadora, e incluso —y esto es muy importante— sus desviaciones, sus pecados, sus omisiones principalmente en lo que hace a la identificación con la filosofía social y los objetivos que presidieron su nacimiento."³²

En lo que sigue, el esfuerzo se encamina hacia el examen del largo recorrido histórico que ha tenido la intervención estatal, desde la independencia hasta nuestros días, en el campo empresarial público.

De la independencia al ascenso de Tomás Guardia Gutiérrez

Este período histórico que va de 1821 hasta 1870, es importante porque en él germina el sector público costarricense y se echan las raíces de lo que en el próximo siglo será un frondoso aparato empresarial público.

*En los primeros años de vida independiente, la preocupación fundamental estaba centrada en la concepción y establecimiento de los órganos elementales del Estado.

Esos esfuerzos iniciales por ir conformando el Estado nacional adquirieron

mayor fuerza después de las primeras experiencias en el ejercicio del poder estatal, pero más específicamente con la llegada al poder de Braulio Carrillo Colina, quien gobernó de 1835 a 1837 y de 1838 a 1842. Los cambios institucionales y en el campo económico, que generalmente se engloban en el concepto de reforma liberal, se iniciaron o adquirieron mayor importancia durante el régimen de Carrillo.³³ En su gestión se imprimió fuerza y orden a la acción gubernamental, importante legislación fue promulgada, se buscó incrementar la producción y expandir la actividad económica fundamentalmente de carácter agrícola.

No obstante que Carrillo impulsó una mayor influencia del Estado en la actividad económica, el efecto multiplicador de su política no tuvo todo el impacto esperado debido —entre otras razones— a las características localistas de los principales núcleos humanos esparcidos en el territorio, que dificultaron la integración coherente de éstos a las acciones iniciadas por el jefe de Estado.

Es hacia fines de 1837 que se produce una acción decisiva del Estado como regulador de la actividad licorera en sus diversas fases, que lo llevarán a convertirse en incipiente empresario en el manejo del monopolio en la destilación del alcohol que establecerá para sí, y en la producción de algunos licores. Pero es aún antes de que esto ocurra, que surge la que podríamos reputar, dejando de lado el asunto de la factoría de tabaco en que la acción del Estado fue más bien de regulación y control,³⁴ primera empresa pública de Costa Rica, sea la Sociedad Económica Itineraria, con la función primordial de interve-

nir en el ramo de la infraestructura vial. Tal empresa fue creada en 1843, durante la administración de José María Alfaro Zamora. De ella ha dicho el historiador Carlos Monge Alfaro, que fue "... la primera institución descentralizada que exhibe la historia de Costa Rica casi al salir de la colonia en 1843, inspirada naturalmente por la experiencia de las sociedades económico-itinerarias que Carlos II propaló y difundió en toda América, desde Chile hasta México. En Costa Rica se creó, en 1843, lo que se llamó la Sociedad Económico-itineraria, como consecuencia del poder político y económico que iban adquiriendo cafetaleros que necesitaban una vía y su mantenimiento. Queda el documento sobre la creación de la primera institución autónoma de Costa Rica en 1843, con una Junta Directiva exactamente igual a la junta directiva de cualquier institución autónoma de hoy; independiente, con libertad de señalar sus políticas, con libertad de hacer empréstitos. El Congreso o la Asamblea Legislativa, como se llamaba en aquella época, al emitir la ley señaló un capítulo el cual dio a los integrantes de la Junta Directiva y por ende a la Sociedad Económica Itineraria, la potestad, la atribución de hacer empréstitos y de invertir esos empréstitos de acuerdo a las políticas que ellos tuvieran por buenas, por necesarias y por indispensables."³⁵

Esa primera empresa pública, que se creó para satisfacer una necesidad del grupo dominante del país —los cafetaleros— pues tenía dentro de sus funciones el mantenimiento del camino que unía a San José con el puerto de Puntarenas por donde se embarcaba el café de exportación, no sólo se dedicó a esa tarea sino que la ley le encomendó la política de vialidad del país (construcción de caminos vecinales, calles, carreteras, etc.). Así lo señala Monge Alfaro, quien sitúa la vida institucional de la empresa en un lapso de 30 a 35 años.

La segunda empresa pública y la primera que aún hoy existe, fue estable-

34. Véase: José Luis Vega Carballo. *La intervención estatal dentro del campo económico durante el período oligárquico*. Heredia, s.e., 1979, pp. 12-13. Mimeo-grafiado.

35. Carlos Monge Alvaro. Marco histórico para el estudio de la institucionalidad autónoma en Costa Rica. Ed.: ICAP. *Temas sobre institucionalidad autónoma en Costa Rica*. San José, ICAP, 1978, p. 46.

cida por decreto LVI de 13 de noviembre de 1845, durante la administración de José María Castro Madriz. Se autorizó ahí el funcionamiento de la llamada lotería pública, juego que va a servir de fuente sustancial de rentas que permitirá, casi a fines del siglo XIX y en el presente, el financiamiento de toda una serie de centros de salud pública administrados por las llamadas juntas de protección social.

Conforme lo señalábamos antes en este apartado, después que el Estado asumió una acción más activa en el control de la producción, de la distribución y del consumo de los licores (Decreto No. 43 de 7 de diciembre de 1837 citado por José Luis Vega Carballo en "La intervención estatal dentro del campo económico durante el período oligárquico", p. 13), y viendo la importancia que para el erario tenían los ingresos públicos generados por esas actividades, decide convertirse en empresario en ese campo y construye la Fábrica Nacional de Licores en 1853, y deja a cargo del Estado la destilación de alcoholes con carácter monopólico. Se crea así, la tercera empresa pública durante la gestión presidencial de Juan Rafael Mora Porras, empresa que llega hasta nuestros días aunque ahora adscrita a otra que actúa en el mercado con fines de estabilización de precios en el ramo agropecuario.

El período analizado no presenta otros hechos importantes desde el punto de vista del Estado empresarial. La intervención estatal en la economía estuvo orientada a facilitarle al sector público la obtención de recursos para el normal funcionamiento del aparato estatal, y para estimular y favorecer la actividad productiva del café y, por ende, al grupo oligárquico en cuyas manos estaba no sólo esa actividad sino también el ejercicio del poder político de la nación. En 1870, con el ascenso al poder del General Tomás Guardia Gutiérrez, se producirá un cambio de perspectiva en la concepción del Estado, que marcará el advenimiento del así llamado Estado liberal.

julio-diciembre/1984

Del centralismo presidencialista (Constitución Política de 1871) al régimen autonómico (Constitución Política de 1949)

La Constitución Política emitida en 1871, luego del cuartelazo que colocó en la presidencia al General Guardia quien a su vez acabó con la hegemonía oligárquica de poner y quitar a los presidentes, estructuró el poder público alrededor de la figura del presidente dándole a éste atribuciones que hasta entonces no tenía. Desde luego que la gestión de Guardia, dictatorial y bastante prolongada (gobierno de 1870 a 1882), no respetó la Constitución recién promulgada pero reafirmó el poder y la estabilidad de la institución presidencial.

Durante la administración de Guardia, en 1871, se inició la dura tarea de levantar una empresa pública que nunca llegó a concluir el Estado costarricense, ni siquiera en su primera fase que uniría a Alajuela con Limón, sea el ferrocarril interoceánico. Los trabajos se prolongaron por 20 años y al cabo de ellos el país quedó endeudado (Guardia había contratado un empréstito inglés por 3,4 millones de libras esterlinas del que Costa Rica sólo recibió menos de la tercera parte debiendo cargar, desde luego, con la totalidad de tan onerosa deuda), sólo se pudo construir la mitad de la obra originalmente concebida, y, lo peor, al final la obra debió encargarse a una empresa extranjera para su conclusión otorgándosele la concesión para explotar el ferrocarril al Atlántico por 99 años.

A la muerte del General Guardia, sucede en el poder la administración de Próspero Fernández Oreamuno en la que se crea, en 1885, la Dirección de Correos y Telégrafos. Esta dependencia gubernamental no actuó nunca como una verdadera empresa pública, pero por las características de tal que tienen esos servicios y por las transformaciones que más adelante tendrán conducentes a convertirlos en una especie de empresa órgano

dependiente del Poder Ejecutivo, se ha considerado importante señalar su origen institucional. Interesa destacar también que este es un ejemplo de servicios que por su escasa o nula rentabilidad, no ha habido nunca interés empresarial privado para asumirlos. La historia del telégrafo es patente, originalmente encomendada la construcción de la red telegráfica a una empresa extranjera, ésta consideró onerosa su explotación y prefirió que el Estado la asumiera en 1869, un año después de haberse iniciado su construcción, durante la administración de Jesús Jiménez Zamora.

El interés estatal en el ramo de los ferrocarriles no decayó a pesar de los contratiempos sufridos en la construcción de la vía ferrocarrilera que unía el Valle Central con el puerto de Limón. Se consideraba que la construcción de la segunda fase de la idea original de un ferrocarril interoceánico tendría importantes efectos en el desarrollo económico de la región que quedaría habilitada por el lado del Pacífico, similarmente a lo ocurrido en el lado del Atlántico con el auge experimentado por las plantaciones bananeras. Era en esos términos que el Presidente Iglesias justificaba en 1895, el proyecto de construcción del Ferrocarril al Pacífico "... que llevara riqueza y prosperidad a muchos de los más feraces, sanos y poblados distritos de la República, que trajese consigo el abaratamiento seguro de los artículos de primera necesidad; que ensanchara inmediatamente el cultivo de las tierras por ese ferrocarril habilitadas; que ampliara los horizontes de nuestro comercio y viniese a establecer una competencia, hoy por todos considerada indispensable, con la empresa del ferrocarril del norte (Atlántico)."³⁶

Aprobada su construcción por el Congreso, la obra de la empresa pública Fe-

rocarril al Pacífico se inicia en 1897 con el apoyo de una firma extranjera a la que se contrató la ejecución del proyecto por un monto de 3,0 millones de dólares, durante la primera administración de Rafael Iglesias Castro quien prolongó su gestión presidencial por otro período consecutivo gobernando en total 8 años (1894-1902), al término de los cuales se habían construido 39 kilómetros de línea férrea.

El levantamiento de la vía férrea continuó durante la administración de Ascención Esquivel Ibarra (1902-1906), la primera administración de Cleto González Víquez (1906-1910) que debió contratar en 1908 la conclusión de la obra detenida a la altura de Orotina por agotamiento de los recursos financieros previstos inicialmente, y la primera administración de Ricardo Jiménez Oreamuno (1910-1914) que le dio término inaugurándola el 23 de julio de 1910.

Los altos costos del combustible utilizado (leña y carbón) y el afán por mejorar sustancialmente esta empresa pública, indujo a la segunda administración de Ricardo Jiménez Oreamuno (1924-1928) a la electrificación del Ferrocarril al Pacífico, tarea que quedó concluida precisamente en la segunda administración de Cleto González Víquez (1928-1932), casi veinte años después de haber sido construido, en abril de 1930.³⁷

Terminados los avatares que debieron enfrentar varias administraciones para ver en funcionamiento la empresa del Ferrocarril al Pacífico, el Estado costarricense interviene, con decisión, en el ámbito bancario, al ser creado el Banco Internacional de Costa Rica, el 9 de octubre de 1914. La recia e innovadora administración de Alfredo González Flores (1914-1917) "... planteó la posibilidad de que también el Estado compitiera con la banca particular en la función que debe ser esencial del Estado; la de emitir moneda, señalar la política correspondiente y algo extraordinario, que fue como una especie de terremoto mental e inte-

36. Citado por Adela F. de Sáenz. El ferrocarril al Pacífico. En: Adela F. de Sáenz y Carlos Meléndez Ch. *Nueva historia de Costa Rica*. San José, Imprenta Las Américas, 1970, p. 207.

37. Véase: Adela F. de Sáenz y Carlos Meléndez Ch. *Nueva historia de Costa Rica*. San José, Imprenta Las Américas, 1970, pp. 206-209.

lectual, el declarar la inconvertibilidad del billete."³⁸ Nació así, por Ley No. 16 de 9 de octubre de 1914, la primera entidad autónoma descentralizada del siglo XX, que se salía un tanto de los cánones del centralismo presidencialista que había inaugurado el General Guardia.

La autonomía del Banco Internacional de Costa Rica quedó plasmada en su propia ley constitutiva que dio la autoridad y la correspondiente responsabilidad a su Junta Directiva por el correcto manejo de la entidad bancaria, dejando en manos de la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo la superior vigilancia de su marcha general.

La creación de esta empresa pública de carácter bancario sólo fue posible gracias al empeño del Presidente González Flores quien enfrentó con decisión a los grandes intereses financieros de la época, y marcó el inicio del abandono de un Estado de corte liberal. Precisamente la Administración González Flores se caracterizó por las enérgicas medidas de política económica que buscaron situar al Estado costarricense como protagonista y no como simple expectador del quehacer económico y social de la nación. Todo ello le valió la animadversión de los grupos económicamente poderosos que finalmente buscaron su derrocamiento.³⁹

Diez años más tarde de la creación del Banco Internacional de Costa Rica, surge la segunda institución empresarial pública con independencia en materia de gobierno y de administración, aunque con un ligero nexo coordinador con el Poder

Ejecutivo que paulatinamente fue desapareciendo. Se trata del Banco Nacional de Seguros, creado por Decreto Legislativo No. 12 de 30 de octubre de 1924, ley que a su vez estableció el monopolio de los seguros a favor del Estado, en la segunda Administración de Ricardo Jiménez Oreamuno (1924-1928). "Nació así una institución autónoma encargada, en forma específica, y desligada de las otras instituciones estatales, del monopolio de seguros, para lo cual tenía derecho a contratar (sic) funciones que otrora sólo se concedían al Poder Central; hogaño, por mandamiento legal, se entregan a un organismo descentralizado. Emerge así de las "aguas" el Banco Nacional de Seguros, para impulsar por nuevos senderos la historia institucional de Costa Rica."⁴⁰

La creación del Banco Nacional de Seguros ocurrió en medio de toda una polémica parlamentaria en torno al monopolio estatal de los seguros. Porque "plantear en 1924 en nuestra comunidad la nacionalización o estatización de los seguros, era una cosa tremenda porque los seguros eran entendidos como un negocio particular, como un servicio para producir ganancias a grandes compañías. . . . Al mismo tiempo que se planteó la nacionalización con una concepción nueva de Estado, casi de socialismo de Estado, se explicó al público costarricense cuál era el sentido profundo, cuál era el contenido, el sesgo social de los seguros."⁴¹ El terreno propicio para que los nuevos planteamientos en materia de seguros prosperaran había sido preparado por la labor parlamentaria del período 1920-1924.⁴²

Es interesante destacar que la creación del Banco Nacional de Seguros, que más tarde se convertirá en Instituto Nacional de Seguros, trajo consigo medidas de carácter social consideradas muy importantes. En efecto, "por un lado se introdujeron los seguros de trabajo y se empezaron a hacer obligatorios. Es decir, se implantó la primera medida de protección al trabajador costarricense con el seguro contra accidentes de trabajo, al hacerlo conminatorio primero y después

38. Carlos Monge Alvaro. *Op. cit.*, p. 49.

39. Véase al respecto: Carlos Monge Alfaro. *Nuestra historia y los seguros*. San José, Editorial Costa Rica, 1974, pp. 133-138.

40. Carlos Monge Alfaro. *Opus cit.*, p. 387.

41. Carlos Monge Alfaro. Marco histórico para el estudio de la institucionalidad autónoma en Costa Rica. En: ICAP. *Temas sobre institucionalidad autónoma en Costa Rica*. San José, ICAP, 1978, p. 55.

42. Véase: Carlos Monge Alfaro. *Nuestra historia y los seguros*. San José, Editorial Costa Rica, 1974, pp. 269-381.

rigurosamente obligatorio. ... La otra medida fue el empleo de las reservas de las pólizas vendidas para construir nuestras propias casas".⁴³

En 1936, con ocasión de la emisión de la nueva ley bancaria, el antiguo Banco Internacional de Costa Rica fue transformado en Banco Nacional de Costa Rica y se le estructuró con tres departamentos: comercial, hipotecario y emisor. Además, con esa nueva ley se nacionalizaron los depósitos; "se dispuso que cualquier banco privado podía seguir operando en el país, pero tenían que operar con base en la traída al país de capital propio, antes de hacerse acreedor a la autorización para seguir recibiendo depósitos del público. O sea, que no podían seguir operando solamente con los depósitos del público costarricense y obteniendo lucro de esos recursos para exportarlo a casas matrices, como divisas, sino que debían hacer un aporte compensatorio de capital propio, que viniera a ser una inyección de capital para el desarrollo del país."⁴⁴ Puestas en práctica estas disposiciones en la Administración de León Cortés Castro (1936-1940), quedaron funcionando, aparte de la empresa pública bancaria que poseía el mayor volumen de operaciones, el Banco Anglo Costarricense, el Banco de Costa Rica y el Banco Crédito Agrícola de Cartago, que más tarde llegarían a constituir el sistema bancario nacional de carácter estatal.

Las manifestaciones de una mayor intervención estatal por medio de empresas públicas que constituyen verdaderos hitos históricos en el desarrollo institucional, político y económico de Costa Rica, se fueron dando en un contexto social que mostraba los signos del deterioro del liberalismo. Hay que recordar que tanto la primera guerra mundial como la

gran depresión de 1929 y la segunda guerra mundial, repercutieron con mayor o menor fuerza en la vida económica y social de Costa Rica. Y de esa influencia y sus secuelas nuestro país fue experimentando ciertas transformaciones. Así, ya en la década de los 40 y como producto de las presiones sociales que se habían venido sucediendo desde las dos décadas anteriores, el país asistió a la implantación de importantes reformas sociales de corte populista pero que no produjeron una real reforma del status quo, se establecieron las garantías sociales, fue emitido el Código de Trabajo y se creó la Caja Costarricense de Seguro Social.

Las divergencias políticas de grupos emergentes que pugnaban por el poder, la corruptela del Gobierno y sus nexos con el comunismo criollo, y las maniobras electorales adoptadas hacia el término de la Administración de Teodoro Picado Michalski (1944-1948), llevaron a la guerra civil de 1948 que produjo el gobierno de facto de la Junta Fundadora de la Segunda República (mayo 1948/noviembre 1949). La Junta tomó importantes medidas para la vida político-institucional de Costa Rica; de nuestro interés son: la estatización de la banca, la creación del Instituto Costarricense de Electricidad, y el establecimiento del Consejo Nacional de Producción. Casi sin oposición ni críticas al principio, la Junta Fundadora de la Segunda República estatizó el Banco de Costa Rica, el Banco Anglo Costarricense y el Banco Crédito Agrícola de Cartago, adquiriendo las acciones de sus propietarios privados, y encomendó a estos y al Banco Nacional de Costa Rica (que ya existía desde 1914 cuando fue creado como Banco Internacional de Costa Rica) la administración del monopolio de los depósitos. Las protestas y las presiones por la estatización de los bancos citados, vinieron después originadas en grupos de presión foráneos que consideraron la medida de carácter socializante y perjudicial para la inversión extranjera.⁴⁵ Pero el Decreto Ley No. 71 del mes de junio de 1948 se mantuvo y con él la estatización bancaria que llega hasta nuestros días.

43. Jorge Manuel Dengo. Orígenes, desarrollo y perspectivas de las instituciones autónomas de Costa Rica. En: ICAP. *Temas sobre institucionalidad autónoma en Costa Rica*. San José, ICAP, 1978, p. 9.

44. Jorge Manuel Dengo, *ibidem*, p. 12.

45. Véase: Jorge Manuel Dengo. *Idem*, p. 13.

El Instituto Costarricense de Electricidad fue la primera genuina empresa pública creada por la Junta de Gobierno mediante Decreto Ley 449 del 8 de abril de 1949 con el propósito de que gradualmente fuera asumiendo la producción, la distribución y la venta de energía eléctrica. Su creación obedeció a una inquietud que se había venido madurando desde los últimos años de la década de los 20 en que una empresa extranjera que se estableció en Costa Rica (Electric Bond and Share), consolidó la posesión de las empresas eléctricas que modestamente producían y vendían ese tipo de energía. Este hecho había recibido una gran repulsa de connotadas personalidades nacionales. Para contrarrestarlo se había creado el Servicio Nacional de Electricidad, que tenía por funciones fundamentales la regulación de la compañía eléctrica foránea y el desarrollo del sistema eléctrico nacional. Esta última función nunca fue cumplida por el Servicio Nacional de Electricidad que en 1941 fue reestructurada como una entidad reguladora.⁴⁶ Fue pues con la clara visión de las necesidades del desarrollo hidroeléctrico del país que se creó el Instituto Costarricense de Electricidad, dejando a un lado los problemas del pasado y las dificultades que enfrentó la institución que había sido creada desde 1928 para hacerse cargo de la función que ahora se le encomendaba al Instituto. Sin necesidad de nacionalizar una empresa foránea, una empresa pública costarricense se puso en marcha para el desarrollo del patrimonio público de nuestro potencial hidroeléctrico.

En cuanto al establecimiento del Consejo Nacional de Producción como un ente jurídico, conviene destacar que fue la Junta de Gobierno la que tomó la decisión de constituirlo en calidad de tal por Decreto-Ley 160 de setiembre de 1948, con base en una comisión que con ese nombre existía desde 1944, la cual a su vez se había originado en la Sección de Fomento de la Producción Agrícola creada un año antes como parte del De-

partamento de Juntas Rurales de Crédito del Banco Nacional de Costa Rica. Posteriormente, por Ley 2035 de 17 de julio de 1956, el Consejo Nacional de Producción confirmó su calidad de institución autónoma y sus funciones de intervenir en el mercado con fines de estabilización de precios en el campo de la producción de bienes de consumo básico y de origen agropecuario.

Dos empresas públicas en el ramo de los servicios eléctricos fueron creadas por la Junta de Gobierno: a) por Decreto-Ley 716 de 14 de setiembre de 1949, fue establecida la Junta Administrativa de Servicios Eléctricos Municipales de Alajuela, una empresa de pequeñas dimensiones que logró sobrevivir por treinta años hasta que finalmente fue traspasada al Instituto Costarricense de Electricidad; y b) por Decreto-Ley 767 de 25 de octubre de 1949 se creó la Junta Administrativa de los Servicios Eléctrico Municipales de Heredia, también una empresa modesta que será reestructurada en la década de los setenta.

Estos fueron los resultados más importantes que en materia de empresas públicas ocurrieron durante la gestión de la Junta de Gobierno; pero más importante aún fue el régimen autonómico que estableció la Constitución Política emitida el 7 de noviembre de 1949, fijando la independencia en materia de administración y de gobierno para las instituciones autónomas del Estado entre las que se cuentan las empresas públicas creadas conforme lo define la propia Constitución. Los principios más importantes del nuevo régimen autonómico, que precisamente surgió como una reacción al excesivo centralismo presidencialista establecido en el último cuarto del siglo XIX, se centraron en la personalidad jurídica propia, dirección pluripersonal, presupuesto propio, poderes reglamentarios y disciplinarios, fines limitados y aptitud para autodeterminar su política. Este último principio será cambiado más tarde para sujetar a los entes autónomos a la ley en materia de gobierno.

46. Véase: Jorge Manuel Dengo. *Idem.*, p. 13.

El nuevo régimen de las autonomías que marcará el desarrollo empresarial e institucional público en los treinta años siguientes, fue defendido con gran propiedad por el constituyente Rodrigo Facio Brenes quien apuntaba: "Lo que busca el régimen de las autonomías es descentralizar las funciones económicas fundamentales del Estado, en términos tales que el crecimiento administrativo propio del mundo moderno no implique una extensión correspondiente del poder político del Ejecutivo. La tesis según la cual el Presidente debe tener todas las atribuciones en última instancia; la teoría según la cual el Presidente debe ejercer la jerarquía única de la Administración, esa es la teoría estatista o totalitarizante, la de las autonomías, la que busca multiplicar los jerarcas para evitar la concentración de poder y de recursos, es la tesis democrática".⁴⁷ Y agregaba el constituyente Facio Brenes, según acta No. 50, página 603, de las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente: "Pues bien, yo sostengo, e invito a los compañeros a constatarlo con la lectura cuidadosa del proyecto, que éste acoge, pule, refuerza y perfecciona la tradición valiosa del país y que, simultáneamente, trata de ponerle coto, hasta donde ella pueda ser posible, al vicio tradicional del presidencialismo y la democracia temperamental. Pero, además el proyecto recoge en su seno nuevas tendencias ideológicas y administrativas que vienen manifestándose en forma creciente en el país, y en el mundo según acabo de decir, desde hace más de treinta años. La tendencia intervencionista, la tendencia hacia la seguridad social, están patentes en leyes e instituciones que paso a citar, sin entrar al análisis de ninguna de ellas, con su fecha o fechas determinantes: Bancos del Estado, 1914, 1936, 1924, 1927; Juntas Rurales de Crédito, 1914, 1937, jornada máxima de trabajo, 1920; control de cambios, 1922, 1932, 1936; monopolio de la emisión monetaria, 1921, 1936; monopolio de seguros, 1924;

accidentes de trabajo, 1925, 1931; protección a madres y niños, 1933; salarios mínimos, 1933; higiene industrial, 1937; monopolio de la gasolina, 1931; impuestos sobre la renta, 1915, 1931, 1946; control del comercio de divisas extranjeras, 1936; importación oficial de granos, 1934, 1937, 1939, intervención planeada en el comercio de granos y control de sus precios, 1939, 1943; Ley de usura, 1932; control de bancos privados, 1936; reglamentación de la producción y problemas sociales del café, 1933; ibidem del azúcar, 1940; Código de Trabajo, 1943; seguro social obligatorio, 1943; Ley de esquilme, 1943. Todo esto es una realidad institucional en el país, realidad que el proyecto recoge no revolucionaria, sino lógicamente. ¿Dónde están, repito las violaciones a las grandes tradiciones nacionales? El proyecto las recoge, las respeta, las fortalece. Las remozca al recogerlas en términos más precisos, más modernos, más adecuados y en relación con las circunstancias de hoy. Porque los principios, los principios eternos deben encontrar una versión distinta, una expresión nueva, ante nuevos problemas y distintas circunstancias. Hoy hay nuevos factores, especialmente de orden económico, que amenazan la libertad y la dignidad del hombre: los monopolios, la distribución inequitativa de la riqueza, la fuerza del Estado intervencionista. Tomando en cuenta esos factores, el proyecto presenta una versión más actual, más real, más fuerte, de los eternos principios de la libertad humana y la dignidad individual. Por lo demás, el proyecto no desconoce el esfuerzo meritorio y fundamental de los antepasados; construye sobre él, y quizás pecando de ambicioso, pretende prolongar ese esfuerzo haciendo lo que imagina que, en las presentes circunstancias, circunstancias distintas, nuevas, hubieran hecho los abuelos y los bisabuelos del siglo XX. Pero el proyecto reacciona contra los grandes vicios tradicionales de nuestra ordenación política, contra el personalismo y el presidencialismo, que son amenazas reales también contra la libertad, la dignidad y la tranquilidad del costarricense, y ofrece fórmulas, nuevas,

47. Citado en: Carlos Monge Alfaro. *Marco histórico para el estudio de la institucionalidad autónoma*. San José, ICAP, 1977. Mimeo grafado, p. 10.

sí pero ya muchas veces discutidas en el país, para darle un perfil más institucional al Estado costarricense."⁴⁸

Fue así como quedó sólidamente respaldado el régimen de las autonomías en la Constitución Política de 1949. Y ese marco constitucional ha sido el fundamento de la creación y consolidación de las empresas públicas a las que el Estado costarricense ha encomendado su intervención en diversos campos de vital importancia para el desarrollo socioeconómico del país.

*De la administración de
Otilio Ulate Blanco
a la administración de
José Joaquín Trejos Fernández*

La evolución del complejo de empresas públicas en este período histórico que abarca veinte años, recibió todo su impulso de los hechos políticos que acabamos de citar. En efecto, "el Gobierno de la Junta no se limitó a facilitar el paso de la acción armada al Gobierno Constitucional de Otilio Ulate, sino que aprovechó su carácter de facto para crear entes autónomos que llevasen adelante con intrepidez y agilidad el cambio indispensable que necesita el pueblo costarricense.

"El grupo que rodeaba a Figueres aspiraba no sólo a adecorar las instituciones y prácticas electorales, sino también a darle a la democracia eficaz contenido social. A la libertad política debían agregarse otras, que denominó 'justicia social' y 'justicia económica'.

"La Junta, pese a tener carácter revolucionario —dado el tiempo histórico cos-

48. Citado en: Carlos Monge Alfaro. *Marco histórico para el estudio de la institucionalidad autónoma*. San José, ICAP, 1977. Mimeografiado, p. 11.

49. Carlos Monge Alfaro. *Op. cit.*, p. 12.

50. Mauro Murillo. La Empresa pública. En: *Revista de Ciencias Jurídicas*. p. 24, separata. Universidad de Costa Rica-Colegio de Abogados. San José, junio-setiembre-diciembre, 1974, p. 298.

tarricense— y el entusiasmo que el triunfo de la acción armada había producido en todo el país, buscó en la tradición nacional los modelos para ampliar la esfera de influencia del Estado y alejarlo, cada vez más, del esquema liberal del siglo XIX y de las primeras décadas del XX.

"El modelo era la institución autónoma, convertida en 1949 en estructura constitucional, con lo cual se proveyó al Estado de buenos instrumentos para enfrentarse a las grandes decisiones y ejecución de políticas que demandaba el pueblo."⁴⁹

Fue así como el esquema de la institución autónoma sirvió de base para la creación y consolidación del conjunto de empresas públicas, a pesar de los defectos que algunos han visto en ese modelo. Al respecto, Mauro Murillo ha señalado que "... la institución autónoma es un molde al que todo le cabe. Lo cual, evidentemente, lo ha convertido en un molde defectuoso. El error ha estado, y se lo debemos a los constituyentes, en creer que podría crearse un modelo organizativo útil para organizar toda suerte de actividades, de empresa o no. En otros términos: no había conciencia de la existencia de un tipo de ente público distinto de los demás: el ente empresa."⁵⁰

Los veinte años que abarca este período que analizamos, están matizados por los sostenidos esfuerzos estatales de intervención en la economía mediante la creación de nuevas empresas públicas y el mejoramiento y la expansión de las ya existentes. Es pues el período en el que se desarrolla a plenitud el régimen autonómico consagrado en la Constitución Política de 1949, y que corresponde poner en práctica a cinco administraciones diferentes: Ulate Blanco, Figueres Ferrer, Echandi Jiménez, Orlich Belmarcich y Trejos Fernández, en ese orden.

Esas cinco administraciones, unas en mayor grado que otras, fueron dando forma a un fuerte Estado desarrollista, y sentaron las bases del auge que llegará a

alcanzar el complejo de empresas públicas en la década de los setenta.

Las empresas públicas creadas en este período posibilitaron la extensión de la actividad estatal en el campo financiero y en el de los servicios eléctricos. Además, se sistematizó la intervención en el ramo de los acueductos y el alcantarillado, en el de la vivienda, y, en general, en el desarrollo económico regional.

El primer ente creado en este período fue el Banco Central de Costa Rica (Ley No. 1130/50) con su función primordial de autoridad monetaria (emisión de dinero, control del crédito, manejo de reservas internacionales), y con potestad para actuar como regulador y contralor del Sistema Bancario Nacional y agente financiero del Gobierno de la República. Los antecedentes de esta institución se remontan a la creación del Banco Internacional de Costa Rica, ente al que hicimos alusión oportunamente, y a la correlativa declaratoria de inconvertibilidad de la moneda, pasando por el Departamento Emisor que formó parte de la estructura organizativa del Banco Nacional de Costa Rica en 1936, cuando fue reorganizado el Internacional.

Posteriormente, en 1953, fue conferida carta de institución autónoma al Ferrocarril Eléctrico al Pacífico (Ley 1721/53), empresa pública que se había puesto en operación desde varias décadas atrás y a la que ahora se encomendaba la explotación de los servicios de transporte de carga y pasajeros, la administración del muelle y del acueducto de Puntarenas.

Al año siguiente, por Ley 1788/54, y ante la sentida necesidad de que el Estado interviniera para contribuir a solucionar el problema habitacional que desde la década anterior se había venido atacando, aunque muy débilmente, fue creado el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Se da inicio con esta empresa a todo un proceso de construcción de complejos habitacionales principalmente orien-

tados hacia el estrato medio emergente de la población costarricense, hasta desembocar más adelante en la solución de problemas de vivienda para el estrato bajo, pero no así del marginado.

Ampliando aún más su ámbito de acción, el Estado optó por crear en 1959 la Editorial Costa Rica (Ley No. 2366/59 reformada por Ley No. 5488/74) para la producción de obras literarias nacionales y fomentar la cultura del país. La trayectoria que ha tenido esta empresa pública permitiendo la divulgación de los valores nacionales en las letras y el incentivo que ha dado a la creación literaria, atestiguan la clara visión que se tuvo por parte de quienes concibieron la idea y la plasmaron en la ley de creación de esa entidad.

Retornando a sus funciones fundamentales, en 1961 el Estado crea el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados, una empresa pública de la que se hacía imperativa su existencia por las deficiencias en el suministro de agua potable y en el alcantarillado sanitario, en manos hasta entonces exclusivamente de las municipalidades. En principio hubo oposición, principalmente de los entes que creían ver disminuido su ámbito de funciones y de los consumidores de agua potable que adivinaban ya tarifas más altas por tales servicios. En los puntos señalados había algo de verdad, pero lo cierto es que se requería la iniciativa y estructura de una empresa que planeara y renovara la infraestructura de los acueductos y alcantarillados del país, ante la incompetencia de los gobiernos locales para adelantar tales tareas. El paso de los años confirmó esa necesidad y la bondad de la solución, pero sentimientos localistas y el repudio que se mantuvo por la nueva empresa, han logrado preservar la administración de acueductos y alcantarillados en unos pocos cantones del país, para lo cual ha sido necesario crear empresas cantonales ad-hoc, como se verá más adelante. El mismo Servicio Nacional fue reestructurado en 1976 convirtiéndose en Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

En su afán por resolver agudos problemas de carácter social y económico de la región atlántica, fue constituida en 1963 (Ley No. 3091/63) la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica. A esta empresa se le encomendó el desarrollo integral de la región y se le dieron las facultades para la administración portuaria de Limón. El ámbito de su competencia parece ser tan extenso, según lo indica su nombre, que a la postre esta empresa no ha encontrado una salida fácil para el desempeño eficiente de sus cometidos. Los principios de la década de los setentas debió agregar a sus funciones la administración del Ferrocarril del Atlántico que fue transferida al Estado por la empresa foránea que había adquirido la concesión para explotarlo por 99 años. La transferencia se produjo antes de que venciera ese plazo, y en condiciones bastante lamentables en cuanto al estado del parque y de la infraestructura ferroviarios. Sin embargo, esta función de administración ferroviaria le fue suprimida pocos años después al ser intervenidos los ferrocarriles nacionales por una empresa pública organizada como sociedad anónima.

En 1964, y después de fuertes enfrentamientos comunales en contra del Instituto Costarricense de Electricidad y del Gobierno que apoyaba la intervención de esa entidad en la administración de los servicios eléctricos para el Cantón Central de la Provincia de Cartago, se creó la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago (Ley No. 3300/64). El problema que suscitó la creación de esta empresa pública, giraba en torno a las tarifas eléctricas que cobraba el Instituto Costarricense de Electricidad consideradas exageradas por la comunidad cartaginesa. Además, aquí se empezó a plantear la alternativa entre grandes plantas hidroeléctricas y pequeñas plantas para el suministro a más bajo costo de la energía; uno de los puntos de apoyo a la administración cantonal de los servicios eléctricos estribaba en la posesión de una pequeña planta hidroeléctrica a la que se

agregó la compra de energía al Instituto Costarricense de Electricidad para suplir la demanda total. A la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago se le encomendó la prestación de los servicios eléctricos en el Cantón Central de Cartago, tanto para consumo privado como los relativos al alumbrado público.

Fue también en 1964 en que, por Ley No. 3293/64, el Instituto Costarricense de Electricidad en conjunto con la empresa privada Radiográfica Internacional de Costa Rica S. A., constituyeron una empresa pública con carácter de sociedad mixta para la prestación de los servicios de comunicaciones internacionales: Radiográfica Costarricense S. A. Consolidó así el Instituto, su función de empresa pública en el ramo de las telecomunicaciones. Pero cuando realmente se produjo la creación de una empresa pública con carácter de ente privado fue en 1968, al modificarse el contrato-ley que en 1941 había otorgado a la empresa privada Compañía Nacional de Fuerza y Luz S. A. la producción y distribución de la energía eléctrica, y adquirir el Instituto Costarricense de Electricidad el 92% del paquete accionario de la Compañía. Con la formación de estas dos empresas mixtas, el Instituto ha ido consolidando su posición de empresa pública en todo el ramo de la electricidad y las comunicaciones. En este último campo es digno de destacarse el hecho de que el Instituto se dio a la tarea de modernizar el servicio telefónico nacional desde 1963, introduciendo los últimos avances tecnológicos y posibilitando la extensión del servicio a casi todo el territorio nacional.

Ya casi al término de la Administración Trejos Fernández, y según Ley No. 4351/69, fue creada una empresa pública financiera de características muy especiales orientada hacia la protección económica de los trabajadores, el fomento del ahorro obrero, garantizar el acceso al crédito por parte de los trabajadores y a dar financiamiento a organizaciones de desarrollo comunal para la ejecución de

proyectos de verdadero beneficio para la comunidad. Esa empresa fue el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, que fue rodeada de autonomía administrativa y funcional pero aunque lleva el nombre de banco no forma parte del Sistema Bancario Nacional. Este banco tiene la característica de alimentarse con recursos que provienen de un gravamen de 1/2% sobre la planilla de los patronos y por una contribución forzosa del 1% sobre los sueldos de los trabajadores (aunque esta contribución es devuelta a los trabajadores, reteniendo el Banco los últimos dos años de contribuciones).

Finalmente, debe citarse el hecho de que en el período que analizamos fue creada la empresa de apuestas en deportes denominada Totogol (Ley No. 3275/64) que no logró sobrevivir más de 12 años, pues en 1976 desapareció de hecho debido a que su nula rentabilidad le obligó a cerrar.

En síntesis, este período que va de 1950 a 1970 se caracterizó por la modernización y el crecimiento de las empresas públicas ya existentes, y por la creación y consolidación de otras, que vinieron a tecnificar y a mejorar la producción y venta de servicios públicos muy importantes o para prestar otros en los que el Estado no había incursionado antes. Paralelamente, en este período el país experimentó sostenidos avances en su desarrollo económico y social.

La década de los setenta

Esta década, que recién ha concluido, es la más rica en la expansión del complejo de empresas públicas en Costa Rica, en especial con la constitución de una profusa cantidad de subsidiarias de la empresa pública-ente privado que más críticas ha tenido hasta el presente.

En esta década, que fue testigo de dos administraciones liberacionistas suce-

sivas (Figueres Ferrer y Oduber Quirós, 1970-1978), exhibe la mayor intervención estatal en el campo económico y social y, por ende, la culminación de la expansión del complejo de empresas públicas. Veamos seguidamente cuál fue la evolución del complejo de empresas públicas en este período.

La primera empresa pública creada en la década de los setenta fue el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (Ley 4574/70), entidad dedicada a brindar asesoría a las municipalidades del país, y a posibilitarles el acceso al crédito público como un medio de financiar proyectos de inversión y compras de maquinaria y equipo para la prestación de los servicios y construcción de obras municipales.

Al año siguiente, en 1971, fue constituida la Asociación Bananera Nacional S. A. (Ley No. 4895/71) con la participación equitativa del Gobierno de la República, el Sistema Bancario Nacional y los bananeros nacionales. Es pues una sociedad mixta que persigue el desarrollo de la actividad bananera en nuestro país. Empero, su constitución no es del todo clara, Mauro Murillo ha dicho que "en suma, ASBANA es una sociedad, y como tal, ente privado. Tiene una evidente relevancia (sic) pública, dado su fin, sus atribuciones, y algunas particularidades de su régimen jurídico. Por su fin, esta sociedad debió de (sic) haber sido una entidad pública."⁵¹

En 1972, y después de una firme decisión de la comunidad del cantón de Escazú de no aceptar la administración de su acueducto por parte del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados y todo lo que ello implicaba, se creó la Junta Administrativa de Acueductos de Escazú (Ley No. 4942/72). Fue de esta forma en que se concretó jurídicamente el resquebrajamiento de la autoridad del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados para ir asumiendo progresivamente la administración de los acueductos y alcantarillados del país. Más adelante sucederá otro caso similar

51. Mauro Murillo. *Ibidem*, p. 301.

de empresa cantonal en ese ramo. Sin embargo, la empresa administradora del Acueducto de Escazú fue transferida a la Municipalidad de ese cantón (Ley No. 6421/80), en 1980, debido a las dificultades que enfrentaba para poder subsistir como empresa independiente.

Hacia fines de 1972 fue creada la Corporación Costarricense de Desarrollo (Ley No. 5822/72) con el propósito, según reza su propia ley constitutiva, de promover el desarrollo económico del país, mediante el fortalecimiento de las empresas privadas costarricenses dentro del régimen nacional de economía mixta. Su carácter es el de una empresa pública de naturaleza privada; sus fines (promover el desarrollo económico), la participación estatal en el capital de la empresa (2/3 del total de las acciones) y las características de sociedad anónima que se rige por las disposiciones de su ley constitutiva, sus reglamentos y supletoriamente por el Código de Comercio, así lo confirman.

Los antecedentes de la Corporación Costarricense de Desarrollo se remontan a la Administración Orlich Bolmarcich, cuando en 1965 se ideó la creación de la Corporación de Inversiones. El proyecto de creación de ésta no prosperó y hubo de esperarse a que madurara el convencimiento de la necesidad que se tenía de promover la inversión nacional por medio de una entidad pública con recursos y facultades de un gran banco de fomento que impulsara la creación de grandes, medianas y pequeñas empresas para favorecer el desarrollo económico nacional.

La acción de la Corporación ha crecido sensiblemente desde que se la creó. Ha conformado toda una serie de subsidiarias (por lo general empresas gigantes) y ha participado junto al sector privado en la promoción de nuevas empresas. Actualmente cuenta con 15 subsidiarias y participa, con capital, préstamos direc-

tos y avales, en 21 empresas (privadas, públicas y multinacionales). Las subsidiarias de la Corporación incluyen, entre otras, a una empresa interventora de los ferrocarriles nacionales (Ferrocarril Eléctrico al Pacífico que formó parte del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, el cual se encarga hoy de la administración portuaria y del desarrollo económico regional del Pacífico; y el Ferrocarril al Atlántico que estuvo en manos de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica cuando fue devuelto al Estado por la empresa extranjera que lo venía usufructuando).

Las subsidiarias y sus actividades principales se desglosan en el cuadro de la página siguiente⁵²:

La Corporación Costarricense de Desarrollo es la empresa pública en torno a la cual se han desarrollado serias divergencias de políticos y profesionales costarricenses, pero principalmente de grupos poderosos del sector empresarial privado que consideran que aquella entidad los está desplazando de su presunto campo de competencia en que el Estado no debería inmiscuirse. Incluso se ha llegado a plantear en la Administración Caraso Odio, última que abarca el período que analizamos, el dilema entre Estado empresario y Estado subsidiario, pretendiendo establecer la referida administración este último modelo, aunque sin éxito.

La oposición política al desmembramiento del complejo de subsidiarias de la Corporación Costarricense de Desarrollo y a su venta a inversionistas extranjeros quedó claramente establecida en la Ley No. 6453/80, aprobada por la Asamblea Legislativa desde el 1o. de setiembre de 1980, y sólo publicada el 26 de diciembre de 1980, después de fuertes presiones que fue necesario ejercer ante la reticencia del Poder Ejecutivo para ponerle el ejecútese, lo cual ocurrió el 22 de diciembre de 1980. Esa ley, que el Poder Ejecutivo consideró un obstáculo para el desarrollo normal de la Corporación Costarricense de Desarrollo y sus empresas subsidiarias,

52. Véase: Corporación Costarricense de Desarrollo. *Memoria 1980*. San José, Litografía Imperial, 1980.

SUBSIDIARIA	ACTIVIDAD
1. Acuacultura S. A.	Producción y comercialización de langostino de agua dulce.
2. Algodones de Costa Rica S. A.	Siembras, desmote y procesamiento de algodón.
3. Aluminios Nacionales S. A.	Producción de artículos de aluminio, elaborados y semielaborados.
4. Cementos del Pacífico S. A.	Producción de cemento.
5. Cementos del Valle S. A.	Producción de cemento.
6. Central Azucarera del Tempisque S. A.	Producción azucarera y de alcohol anhidro.
7. Consorcio de Exportación de Productos Costarricenses S. A.	Comercialización internacional de productos costarricenses no tradicionales.
8. Corporación de Zona Franca de Exportación S. A.	Programa y puesta en funcionamiento de los parques industriales y zonas francas de exportación.
9. Corporación para el Desarrollo Agroindustrial Costarricense S. A.	Cultivo y comercialización de productos agroindustriales.
10. Distribuidora Costarricense de Cemento S. A.	Distribución del cemento.
11. Ferrocarriles de Costa Rica S. A.	Administración y modernización del transporte ferroviario de personas y de carga.
12. Fertilizantes de Centroamérica (Costa Rica) S. A.	Producción de fertilizantes químicos aperdigonados.
13. Oficina de Fletamento Marítimo S. A.	Servicio de información sobre fletamento de buques para cargas del Estado y del sector privado nacional.
14. Tempisque Ferry Boat S. A.	Servicio de transbordador para personas, vehículos y carga en general, en el Río Tempisque (Puerto Moreno-Puerto Alegre).
15. Transportes Metropolitanos S. A.	Modernización y mejoramiento del transporte remunerado de personas en el Área Metropolitana de San José.

ha venido a prohibir la venta de las acciones de esa Corporación o de acciones de sus subsidiarias a personas o grupos extranjeros, y ha fijado la ley además, que la participación mayoritaria del Estado en empresas relacionadas con la producción y distribución de fertilizantes y de combustibles sucroquímicos, empresas que el Estado haya adquirido o establecido o

que adquiera o establezca en el futuro, no podrá salir de patrimonio de la Corporación Costarricense de Desarrollo ni del Estado y sus instituciones, en general.

En otro orden de ideas, en 1973 y con antecedentes de un antiguo departamento de cooperativas del Banco Nacional de Costa Rica, se creó el Instituto julio-diciembre/1984

Nacional de Fomento Cooperativo (Ley No. 5185/73 con el objeto de promover el cooperativismo, contribuir al financiamiento de las cooperativas, y, en general, apoyar el desarrollo económico y social mediante ese instrumento democrático que es la cooperativa.

Posteriormente, al año siguiente y por Ley No. 5508/74, al presentarse la inminente quiebra de la Refinadora Costarricense de Petróleo S. A., una empresa privada que había surgido en 1961 al amparo de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial, en la que el Estado costarricense tenía participación minoritaria (el 85% de las acciones pertenecían a la empresa Allied Chemical Corporation de los Estados Unidos de América) fue adquirido gratuitamente por el Estado el 80% de las acciones, completando el resto en el transcurso de ese mismo año.

Esa empresa, que se dedicaba a la producción de derivados de petróleo, fue consolidada un año después al de la adquisición por parte del Estado costarricense como empresa importadora, refinadora y distribuidora de los combustibles en el país, quedando únicamente la venta en manos privadas. La compra de esta empresa refinadora que pasó a ser pública y en la que invirtieron más de los \$200.000 que costó la adquisición de la porción de acciones que aún permanecía en poder privado extranjero, así como los servicios de distribución, produjo reacciones encontradas: por un lado se defendía la adquisición como una buena política de gobierno que posibilitaba regresar al patrimonio nacional lo que hasta entonces había sido negocio de compañías extranjeras; y, por otro lado, se criticaba el haber admitido tener que pagar por una empresa en pésimas condiciones tecnológicas y financieras.

Por la posición estratégica de esta empresa que conserva todo el poder monopólico en la producción y venta de combustibles, su política de precios, fuertemente influido por la que prevalece en el mercado mundial del petróleo, incide

decisivamente en toda la economía. De esa situación se han valido las administraciones Oduber Quirós y Carazo Odio para utilizarla como poderoso instrumento financiero de actividades extrañas a las inherentes a la empresa, algunas de las cuales han aparecido como elementos redistributivos del ingreso que el Estado usa discrecionalmente.

En el período que analizamos se produjo también la modernización de las leyes constitutivas de las empresas públicas dedicadas a los acueductos y alcantarillados, a la regulación de precios de bienes de origen agropecuario, a la prestación de los servicios de correos y a la administración ferroviaria y portuaria del Pacífico. De esa actualización de la base jurídica se modificó el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados transformándolo en Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (Ley No. 5951/76), los servicios de correos y telégrafos fueron estructurados bajo una sola dependencia con características de empresa-órgano, sea la Dirección Nacional de Comunicaciones (Ley No. 5870/75), y se transformó el antiguo Instituto Autónomo del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico en Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (Ley No. 4964/72). El Consejo Nacional de Producción (Ley No. 6050/77) conservó su denominación, estructura y fines generales así como la adscripción de la Fábrica Nacional de Licores que tenía desde 1956 (Ley No. 2035/56).

Corresponde ahora destacar lo que apuntábamos respecto de las empresas, un tanto localistas, que han aparecido en el ramo de la administración de acueductos y en la producción y prestación de servicios de energía eléctrica. Ciertamente, en 1976 fue constituida la Empresa de Servicios Públicos de Heredia con base en la antigua Junta Administrativa de los Servicios Eléctricos Municipales de Heredia (Ley No. 5889/76). Quedaron refundidas en una sola empresa las actividades de producción de energía eléctrica (planta pequeña), la distribución y la venta de electricidad (incluyendo alumbrado pú-

blico), los servicios de captación de agua potable y el suministro de ella a la población, y la administración del alcantarillado sanitario, todo en el Cantón Central de Heredia con facultades de extender esos servicios al resto de las municipalidades de la provincia que desearan obtenerlos de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia.

Finalmente, la última empresa pública creada por ley (No. 6041/77) fue la Comisión Nacional de Préstamos para Educación, basada en un fondo financiero adscrito al Banco Anglo Costarricense, que hasta esa oportunidad realizaba las funciones de financiera de estudios superiores. A la Comisión se le encomendó llevar adelante, con una visión más amplia y con fines de contribuir al desarrollo nacional, la función de ente financiero especializado en el campo de las facilidades crediticias para adelantar estudios en educación superior de acuerdo a las necesidades de recursos humanos del país.

Muestra la década de los setenta un crecimiento explosivo del complejo de empresas públicas. En ese período se dio la más amplia variedad en el tipo de empresas públicas que se constituyeron; organizadas unas como empresas públicas-entes públicos por su calidad de instituciones autónomas o semiautónomas, otras como sociedades anónimas subsidiarias de una empresa pública-ente privado, como empresa-órgano dependiente del Poder Ejecutivo otra, aunque en este último caso está por verse su carácter de tal.

Los resultados aún no pueden evaluarse plenamente, pero en el futuro próximo se tendrán los efectos directos de la fuerte expansión estatal en muy diversas actividades económicas por medio de empresas públicas, en especial por la utilización de subsidiarias de la Corporación Costarricense de Desarrollo, la empresa pública-ente privado que perfiló acentuadamente al Estado costarricense como un Estado empresario al intervenir directamente en las actividades producti-

vas de la economía con 15 sociedades anónimas y participar minoritariamente en 21 empresas de los sectores productivos y financiero, y adelantar otros proyectos que eventualmente podrían devenir en subsidiarias al estilo de las que ya posee.

Perfil económico de las empresas públicas

Nos interesa destacar en esta parte, los puntos más salientes que, a manera de síntesis, identifican al complejo de empresas públicas en Costa Rica, dejando el detalle de las cifras para el Anexo Estadístico donde puede consultarse ampliamente.

El complejo actual de empresas públicas

Actualmente, el complejo de empresas públicas está constituido por 29 empresas que operan en el mercado para producir y vender bienes y servicios industriales o comerciales en gran escala, sea que pertenecen al sector no financiero, y 13 empresas que funcionan en los campos bancario y no bancario del sector financiero.

Esas 42 empresas públicas actúan en prácticamente todos los sectores de la actividad económica: agricultura, industria, electricidad, gas y agua, construcción, comercio, transportes, establecimientos financieros y en otros servicios.

Algunas de las empresas datan del siglo pasado (cual es el caso del Ferrocarril al Pacífico y de la Fábrica Nacional de Licores, que están hoy en poder de otras empresas públicas), en tanto que otras son relativamente recientes (situadas en sectores considerados estratégicos para continuar en el proceso de desarrollo económico y social del país).

Las políticas de precios y de inversión en las empresas públicas, han llegado a estar bastante influidas por la política general del Gobierno de turno, en especial

julio-diciembre/1984

durante las últimas tres administraciones. Es más, la sectorialización de la Administración Pública, que impulsa la actual administración, busca orientar y coordinar a las diversas entidades que componen el aparato estatal, entre ellas las empresas públicas, para que actúen de conformidad con los lineamientos de política general que emanen de la Presidencia de la República y del Ministro del sector correspondiente.

Nivel y estructura de los gastos totales

El conjunto de empresas públicas no financieras, que en 1958 tuvieron un nivel de gastos totales del orden de los ₡ 185,6 millones, pasaron a situarse en un nivel de ₡ 4.971,0 millones en 1977 (último año del que se dispone de cifras consolidadas). Por su parte, las empresas públicas financieras, que tenían un nivel de gastos totales del orden de los ₡ 703,1 millones en 1958, pasaron a tener un nivel de ₡ 11.779,1 millones en 1977. Con las reservas del caso por tratarse de cifras en colones corrientes, es interesante destacar la magnitud alcanzada en cuanto al volumen del gasto total de las empresas públicas. La estructura de éste difiere según se trate de las empresas públicas del sector no financiero o de las del sector financiero. En efecto, comparando ambas estructuras de los gastos totales se aprecia cómo mientras que en las empresas públicas no financieras la participación de los gastos corrientes cayó de un 80,38% en 1958 a un 51,72% en 1977 y la participación de los gastos de capital se acrecentó de un 19,61% a un 48,27% en los años extremos señalados; para las empresas públicas financieras la participación de los gastos corrientes se elevó en tanto la de los gastos de capital disminuyó, en ambos casos ligeramente al confrontar la situación de 1958 con la de 1977.

De todo esto se puede colegir el esfuerzo de inversión real efectuado por las empresas públicas no financieras, y el relativo a la disminución, aunque moderada

da, de la participación de los gastos de operación en el total de los gastos de ambos conjuntos de empresas.

Por el lado de los ingresos totales, puede destacarse el hecho del incremento bastante marcado que exhibe el endeudamiento como fuente de recursos, lo cual podría justificarse por la necesidad que de ellos se ha tenido para la inversión real y el otorgamiento de crédito, según se trate de empresas públicas no financieras o de empresas públicas financieras. Además, las empresas públicas financieras muestran un relativo deterioro en la participación de los ingresos de operación que pasaron de representar un 78,53% en 1958 a un 59,43% en 1977. No sucede así con las empresas públicas financieras que han logrado mantener la participación de los ingresos de operación en el total de los ingresos de una manera estable (alrededor de un 15% en todo el período que va de 1958 a 1977 comparando las estructuras de los años que se indican en el cuadro 5 del Anexo Estadístico).

Por último, merece señalarse que, a diferencia de lo que sucede en el resto del Sector Público costarricense, las empresas públicas, tomadas en conjunto, no han dependido de las transferencias, tanto corrientes como de capital, para llevar adelante su gestión. Desde luego que, individualmente consideradas, ha habido excepciones que aún persisten, excepciones que no quedan reflejadas en las cifras que utilizamos. Además, esos hechos que cifras consolidadas de ingresos y gastos no hacen explícitos si no se las acompaña de información adicional, se reputan como el resultado de mecanismos de la redistribución global del ingreso, política en la que el Estado participa de acuerdo al énfasis que la administración gubernamental desee darle.

Participación en la generación del Producto Interno Bruto

En conjunto, las empresas públicas pasaron de generar ₡ 109,6 millones

del Producto Interno Bruto en 1960 a ₡ 3.030,0 millones en 1977 (según cifras preliminares de este año), incrementando así su participación relativa en el total del PIB de un 5,0% en 1960 a un 8,7% en 1978. Comparativamente con la razón del producto generado por el Sector Público a PIB, se podría deducir que el complejo de empresas públicas ha crecido conforme lo ha hecho el Sector Público en su conjunto (la razón en cuestión pasó de un 14,9% en 1960 al 23,5% en 1978).

Participación en la formación de capital

Tomadas en conjunto, las empresas públicas participaban con un 3,9% en la formación bruta de capital en 1960. En 1978 habían alcanzado una participación del orden del 17,9%. Para el Sector Público total y en los años citados, su participación fue de 18,9% y de 34,4% respectivamente.

En cifras absolutas, las empresas públicas, que situaron su formación bruta de capital en ₡ 19,3 millones en 1960, alcanzaron un monto de ₡ 1.269,3 millones en 1978.

Concomitantemente, la participación del ahorro de las empresas públicas en el ahorro interno pasó de 13,2% en 1960 a 18,6% en 1978; y su participación respecto del ahorro público, que fue de 28,4% en 1960, se incrementó sensiblemente al situarse en un 43,4% en 1978.

La formación de capital de las empresas públicas y su financiamiento, reflejan la importancia relativa de esas empresas en el Sector Público total y, por ende, en el contexto de la economía como un todo. Su influencia económica es ciertamente de gran importancia, pues permite imprimirle dinamismo al ritmo de crecimiento del aparato productivo nacional contrarrestando, en lo posible, los efectos recesivos de la actividad privada cuando ésta decae.

Absorción de empleo

Las cifras sobre absorción de empleo por parte de las empresas públicas es bastante precaria. Sin embargo, de acuerdo con la fuente que se cita en el Anexo Estadístico (cuadro 7) y teniendo presentes las limitaciones de que adolece la información ahí contenida relativa a los recursos humanos, puede apreciarse el incremento sostenido en la absorción de empleo por el complejo de empresas públicas desde 1955 a 1975.

De esas cifras, sólo nos interesa poner énfasis en el crecimiento explosivo en la absorción de empleo que muestra el subconjunto de empresas públicas no financieras a partir de la década de los setenta, lo cual se explica por la expansión que tuvo la intervención empresarial pública, tanto en cuanto a la creación de nuevas empresas como al crecimiento de las existentes, todo lo cual no queda adecuadamente reflejado en las cifras del cuadro 7 por las limitaciones y las lagunas en la cuantificación.

Otra fuente consultada (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: Encuesta de Hogares, Empleo y Desempleo) no cuenta con el desglose apropiado para medir la absorción del empleo por las empresas públicas y la participación del empleo generado por las empresas públicas respecto al empleo total en la economía.

Algunas conclusiones

El examen del caso específico de actuación del complejo de empresas públicas en Costa Rica, nos permite formular algunas conclusiones generales.

Interacción entre la empresa pública y el desarrollo económico

En términos generales es posible afirmar, con base en la información recopilada para el caso costarricense respecto de la evolución que han tenido las empre-
julio-diciembre/1984

sas públicas y su relación con el avance socioeconómico del país (proceso este último que ha sido ampliamente estudiado por investigadores nacionales y extranjeros, por entidades oficiales nacionales e internacionales, y que aquí se han tomado en cuenta implícitamente), que en el largo plazo ha habido una interacción creciente entre empresa pública y el desarrollo económico.

En otras palabras, sin la intervención asumida por el Estado en sectores clave de la economía, y su extensión a sectores donde la iniciativa privada se mostró renuente a adoptar un papel pionero, el desarrollo global del país habría sido más difícil o no se hubiera dado al ritmo y en la magnitud y la dirección deseados.

Un estudioso del tema central de esta investigación, en forma muy clara señaló: "Independientemente de la que pueda ser su perspectiva final, el país que esté ansioso por desarrollarse económicamente no tiene otra alternativa que utilizar a la empresa pública en escala considerable, al menos para que 'las cosas se pongan en marcha'. Lo que se le deje a la iniciativa privada dependerá en parte de la ideología, pero mucho más de las circunstancias sociales y económicas."⁵³ Y más adelante agrega: "Es claro, además, que la extensión de la empresa pública a tales campos acelerará, en muchos casos el paso del progreso económico aun cuando el gobierno no tenga también un plan económico coherente y no cuente con la inteligencia económica adecuada, ni con maquinaria de planeación. . . . La empresa pública sin un plan puede lograr algo; un plan sin empresa pública está expuesto a quedarse en papel."⁵⁴

De aquí la necesidad de las empresas públicas para el proceso de desarrollo económico y social: su actuación no debe

mirarse desde la perspectiva estrecha de la empresa privada, ni desde mezquinos intereses ideológicos, porque su contribución tiene que ver con los elevados objetivos del desarrollo nacional. Por eso podemos reiterar con Hanson que "... la conclusión válida para todos los países subdesarrollados es que la empresa pública tiene un papel esencial que desempeñar en el proceso de desarrollo"; pero que, "al exponer tan obvia verdad, sin embargo, estamos lejos de suponer que la empresa pública es necesariamente más eficiente que la privada. Puede ser considerablemente menos eficiente, sin embargo representa el único camino posible de asegurar la realización de ciertas tareas económicas vitales. Tampoco estamos suponiendo que si hay algo que no pueda hacer la empresa privada, la empresa pública está capacitada para hacerlo en su lugar."⁵⁵

Por último, ha quedado implícito en la interpretación del surgimiento y el desarrollo de las empresas públicas, que las razones subyacentes en la intervención empresarial pública, están fuertemente influidas por las características de la clase político-económica que en los diversos períodos históricos del devenir de los países, ejerce el liderazgo nacional o produce orientaciones del aparato estatal que se mantienen más allá de lo puramente coyuntural penetrando en el mediano y el largo plazos. A ellas se suman las condiciones sociales y económicas en que objetivamente se encuentran los países, y los hechos coyunturales mundiales, que también ejercen su influencia en el comportamiento interno de los países subdesarrollados.

Necesidad de un reordenamiento del complejo de empresas públicas en Costa Rica

La evolución del complejo de empresas públicas en Costa Rica, muestra gran diversidad de tipos, de magnitud, y de áreas de intervención estatal por medio de aquellos entes. Hasta 1949, el problema prácticamente no existía, pero hoy,

53. A. H. Hanson. *La Empresa pública y el desarrollo económico*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1978, p. 57.

54. *Ibidem*, p. 225.

55. *Idem*, p. 225.

después de más de 30 años de haber impulsado con gran fuerza la gestión empresarial pública, cuando se cuenta con 42 empresas públicas que actúan prácticamente en todos los sectores económicos (agricultura, industria, electricidad, gas y agua, construcción, comercio, transportes, establecimientos financieros y en otros servicios) se hace imperativo un reordenamiento que busque el funcionamiento armónico de todo el conjunto de empresas públicas en consonancia con los fines generales del desarrollo económico y social que persigue la sociedad costarricense.

Este reordenamiento trataría de mejorar el desempeño de las empresas públicas en el contexto del aparato público

total y del campo específico de acción de cada una de las empresas. Asimismo, intentaría dar coherencia a los objetivos y metas de las empresas públicas con los del desarrollo nacional, asegurando un mejor aprovechamiento de los recursos económicos a ellas asignados.

A mayor abundamiento, la profusa diversidad de la base legal de las empresas públicas, la ausencia de controles eficientes en unos casos, o la abundancia de procedimientos y mecanismos que entorpecen su acción en otros, todo lo cual hace aparecer a cada empresa pública como un caso sui generis, dan base para sugerir la introducción de un reordenamiento a fondo de todo el complejo de empresas públicas en Costa Rica.

ANEXO ESTADISTICO

CUADRO 1

COSTA RICA: PRINCIPALES INDICADORES MACROECONOMICOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS Y DEL SECTOR PUBLICO 1960-1978 —en porcentajes—

	1960	1965	1970	1975	1978
SECTOR PUBLICO:					
1. Producto generado por el sector público/PIB	14,9	16,8	18,2	21,5	23,5
2. Demanda agregada pública/PIB	13,7	18,8	17,2	23,6	24,8
3. Demanda agregada pública/demanda interna	13,0	17,0	16,1	21,8	23,0
4. Formación bruta de cap. pub./demanda interna	3,2	5,6	4,3	7,8	7,4
5. Consumo público/demanda interna	9,9	11,4	11,8	14,0	15,6
6. Consumo público/consumo total	11,9	13,8	14,6	17,6	14,9
7. Form. bruta cap. pub./form. bruta de capital	18,9	31,5	22,5	38,9	34,4
8. Ahorro público/ahorro interno	46,5	87,0	58,0	90,0	43,2
9. Ahorro público/inversión pública	99,3	29,6	80,3	55,9	42,5
EMPRESAS PUBLICAS:					
1. Producto generado por las empresas estatales/PIB	5,0	6,1	6,9	8,5	8,7
2. Form. bruta cap. de emp. pub./demanda interna	0,6	3,3	2,1	4,6	3,9
3. Form. bruta cap. de emp. pub./form. brut. de cap.	3,9	18,6	11,2	23,2	17,9
4. Ahorro de emp. pub./ahorro interno	13,2	23,4	17,2	32,4	18,6
5. Ahorro de emp. pub./ahorro público	28,4	26,9	30,4	36,0	43,4
6. Ahorro de emp. pub./inversión pública	28,2	8,0	24,4	20,2	18,5

Fuente: Banco Central de Costa Rica, Cuentas Nacionales.

CUADRO 2

COSTA RICA: OFERTA Y DEMANDA GLOBALES 1960-1978
—en millones de colones corrientes—

	1960	1965	1970	1975	1978
PRODUCTO INTERNO BRUTO	2 860,5	3 923,5	6 524,5	16 804,6	30 193,9
IMPORTACIONES	748,8	1 308,8	2 282,9	6 511,4	10 935,5
EXPORTACIONES	612,6	896,2	1 841,2	5 107,0	8 589,0
OFERTA INTERNA = DEMANDA INTERNA	2 996,7	4 341,1	6 966,2	18 209,0	32 540,4
DEMANDA AGREGADA PUBLICA	390,9	736,3	1 121,9	3 972,9	7 474,2
Consumo público	296,1	494,8	819,8	2 557,9	5 068,6
Formación bruta de capital	94,8	241,5	302,1	1 415,0	2 405,6
DEMANDA AGREGADA PRIVADA	2 605,8	3 604,8	5 844,3	14 236,1	25 066,2
Consumo privado	2 200,0	3 080,1	4 806,5	12 014,4	20 387,9
Formación bruta de capital	405,8	524,7	1 037,8	2 221,7	4 678,3

Fuente: Banco Central de Costa Rica, Cuentas Nacionales.

CUADRO 3

COSTA RICA. EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS:
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TOTALES 1958-1977
—en porcentajes—

	1958	1960	1965	1970	1975	1977
INGRESOS TOTALES	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
INGRESOS CORRIENTES	82,25	83,16	63,17	84,70	67,61	60,53
Ingresos de operación	78,23	80,72	61,04	82,27	66,51	59,43
Transferencias corrientes	3,98	2,44	2,12	2,44	1,10	1,10
INGRESOS DE CAPITAL	17,78	16,85	36,82	15,29	32,38	39,46
Venta de activos	0,48	0,04	0,85	0,14	0,27	0,63
Recuperaciones	0,05	0,04	0,26	—	0,09	0,69
Endeudamiento	9,48	3,58	29,72	12,00	27,07	32,36
Transferencias de capital	6,14	9,76	1,91	1,95	1,48	1,66
Otros ingresos de capital	1,56	3,43	4,01	1,18	3,45	4,11

Fuente: Investigación: "Las empresas públicas en el desarrollo: fundamentos teóricos y experiencias latinoamericanas". Costa Rica, IDELA-UNA, 1981, mimeo.

CUADRO 4
COSTA RICA. EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS:
ESTRUCTURA DE LOS GASTOS TOTALES 1958-1977
 —en porcentajes—

	1958	1960	1965	1970	1975	1977
GASTOS TOTALES	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
GASTOS CORRIENTES	80,38	79,73	61,36	72,53	59,84	51,72
Gastos de operación	47,25	47,31	36,16	40,92	45,77	41,26
Intereses de la deuda pública	1,40	1,49	3,43	5,67	4,28	4,41
Trasposos de utilidades	10,34	10,25	7,34	7,20	5,38	1,06
Transferencias corrientes	21,39	20,66	14,42	18,70	4,38	4,97
GASTOS DE CAPITAL	19,61	20,26	38,63	27,46	40,15	48,27
Inversión real	14,49	8,81	32,86	17,63	16,44	27,67
Inversión financiera	0,16	4,98	0,74	0,45	2,23	0,90
Otorgamiento de crédito	—	0,69	—	—	0,05	1,03
Amortización	4,41	3,58	3,32	5,38	14,30	16,83
Transferencias de capital	—	0,09	—	0,20	0,19	0,20
Otros gastos de capital	0,53	2,09	1,70	3,74	6,90	1,62

Fuente: Investigación: "Las empresas públicas en el desarrollo: fundamentos teóricos y experiencias latinoamericanas". Costa Rica, IDELA-UNA, 1981, mimeo.

CUADRO 5
COSTA RICA. EMPRESAS PUBLICAS FINANCIERAS:
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TOTALES 1958-1977
 —en porcentajes—

	1958	1960	1965	1970	1975	1977
INGRESOS TOTALES	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
INGRESOS CORRIENTES	15,84	16,16	14,55	17,39	16,01	16,56
Ingresos tributarios	—	—	—	—	1,35	0,91
Ingresos de operación	15,43	15,87	14,18	16,75	14,49	15,14
Transferencias corrientes	0,41	0,80	0,37	0,27	0,16	0,15
INGRESOS DE CAPITAL	84,15	83,83	85,44	82,60	83,98	83,44
Venta de activos	0,66	0,45	0,92	1,11	0,36	0,39
Recuperaciones	70,70	64,38	62,42	60,37	48,13	42,03
Endeudamiento	10,31	12,92	17,40	12,21	34,87	39,76
Transferencias de capital	0,99	2,63	2,49	1,09	10,66	0,63
Otros ingresos de capital	1,47	3,44	2,18	7,78	0,06	0,60

Fuente: Investigación: "Las empresas públicas en el desarrollo: fundamentos teóricos y experiencias latinoamericanas". Costa Rica, IDELA-UNA, 1981, mimeo.

CUADRO 6
COSTA RICA. EMPRESAS PUBLICAS FINANCIERAS:
ESTRUCTURA DE LOS GASTOS TOTALES 1958-1977
 —en porcentajes—

	1958	1960	1965	1970	1975	1977
GASTOS TOTALES	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
GASTOS CORRIENTES	9,54	10,68	11,20	11,62	11,57	12,67
Gastos de operación	8,93	9,87	8,77	9,56	6,90	7,12
Intereses de la deuda pública	1,36	1,71	1,97	1,50	4,34	5,12
Traspasos de utilidades	0,61	0,80	0,28	0,23	0,26	0,06
Transferencias corrientes	—	0,01	0,17	0,31	0,23	0,35
GASTOS DE CAPITAL	90,45	89,31	88,79	88,37	88,42	87,32
Inversión real	1,70	1,12	0,56	1,64	2,27	1,40
Inversión financiera	0,52	0,08	3,27	1,49	4,66	10,09
Otorgamiento de crédito	75,53	79,71	73,16	72,33	70,82	56,23
Amortización	0,72	1,61	2,95	1,18	4,18	4,23
Transferencias de capital	2,24	2,77	1,96	2,96	2,33	3,25
Otros gastos de capital	9,71	3,98	6,87	8,74	4,13	12,10

Fuente: Investigación. "Las empresas públicas en el desarrollo: fundamentos teóricos y experiencias latinoamericanas".
 Costa Rica, IDELA-UNA, 1981, mimeo.

CUADRO 7-a

COSTA RICA: RECURSOS HUMANOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS Y DE
LAS INSTITUCIONES PUBLICAS DE SERVICIO

—números absolutos—

	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
I. EMPRESAS PUBLICAS FINANCIERAS	1 677	1 866	1 867	2 116	2 414	2 529	2 593	2 736	3 266	3 699	3 649
BANCARIAS:											
1. Banco Central de Costa Rica	140	144	161	166	171	181	188	182	200	244	287
2. Banco Nacional de Costa Rica	751	816	760	771	804	837	879	927	955	979	1 023
3. Banco de Costa Rica	280	321	324	341	380	420	430	454	496	579	566
4. Banco Anglo Costarricense	143	188	197	209	216	213	227	240	265	293	317
5. Banco Crédito Agrícola de Cartago	53	65	62	64	66	73	80	85	91	96	106
NO BANCARIAS:											
6. Instituto Nacional de Seguros	310	332	363	408	492	505	521	541	547	555	595
7. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	nd	nd	nd	157	285	300	268	307	712	953	755
8. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal											
9. Instituto Nacional de Fomento Cooperativo											
10. Banco Popular y de Desarrollo Comunal											
II. EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS	nd	nd	nd	nd	nd	nd	927	891	1 132	1 111	1 248
1. Consejo Nacional de Producción											
2. Instituto Cost. de Acueduc. y Alcantarillados							927	891	930	906	968
3. Instituto Costarricense de Electricidad									202	205	280
4. JAPDEVA											
III. INSTITUCIONES PUBLICAS DE SERVICIO	1 103	1 173	1 220	1 305	1 364	2 706	2 839	2 998	4 021	6 206	6 561
TOTAL	2 780	3 039	3 087	3 421	3 778	5 233 ^a	6 359	6 625	8 419	11 016	11 458

Fuente: OFIPLAN. "El crecimiento del Sector Público" (Informe estadístico preliminar), 1976.

Nota: Las cifras aquí presentadas tienen la limitación de que incluyen únicamente el personal de las "mayores instituciones autónomas", según fueron consideradas por la fuente citada.

CUADRO 7-b

COSTA RICA: RECURSOS HUMANOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS Y DE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS DE SERVICIO

—números absolutos—

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
I. EMPRESAS PUBLICAS FINANCIERAS	3 750	3 674	4 074	4 313	4 844	5 511	5 861	6 139	6 517	7 352
BANCARIAS:										
1. Banco Central de Costa Rica	312	374	379	378	399	457	490	530	536	585
2. Banco Nacional de Costa Rica	1 010	1 040	1 165	1 261	1 356	1 567	1 622	1 553	1 640	1 800
3. Banco de Costa Rica	605	604	634	664	667	767	882	904	1 068	1 229
4. Banco Anglo Costarricense	337	360	395	429	491	569	662	737	795	886
5. Banco Crédito Agrícola de Cartago	112	115	128	146	138	188	226	236	275	392
NO BANCARIAS:										
6. Instituto Nacional de Seguros	632	690	745	812	851	920	1 006	1 070	1 126	1 194
7. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	742	491	628	623	896	819	619	642	488	578
8. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal						63	90	121	149	127
9. Instituto Nacional de Fomento Cooperativo								42	73	93
10. Banco Popular y de Desarrollo Comunal					46	161	264	304	367	468
II. EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS	1 449	1 435	1 457	3 092	3 923	4 469	5 197	6 479	8 573	9 431
1. Consejo Nacional de Producción	1 085	1 145	1 134	1 171	1 250	1 418	1 421	1 671	1 835	1 792
2. Instituto Cost. de Acued. y Alcantarillados	364	290	323	348	381	440	546	581	1 553	2 280
3. Instituto Costarricense de Electricidad				1 573	2 065	2 277	2 725	3 286	4 121	4 475
4. JAPDEVA					227	334	505	941	1 064	884
III. INSTITUCIONES PUBLICAS DE SERVICIO	6 875	7 119	7 152	8 920	10 298	10 975	11 946	14 010	17 265	18 842
TOTAL	12 074	12 228	12 683	16 325	19 065	20 955	23 004	26 628	32 355	35 625

Fuente: OFIPLAN. "El crecimiento del Sector Público" (Informe estadístico preliminar), 1976.

Nota: Las cifras aquí presentadas tienen la limitación de que incluyen únicamente el personal de las "mayores instituciones autónomas", según fueron consideradas por la fuente citada.