

CODESA: Política institucional y luchas por el poder

Mylena Vega* (1974-1984)

LA AUTORA ESTABLECE UNA SERIE DE RELACIONES ENTRE LOS PROYECTOS POLITICOS DE TRES ADMINISTRACIONES GUBERNAMENTALES COSTARRICENSES, Y LAS POLITICAS DE DESARROLLO DE LA CORPORACION COSTARRICENSE DE DESARROLLO S. A. (CODESA), CON ENFASIS EN LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LAS EMPRESAS PUBLICAS.

Introducción y objetivos

Dentro del estado intervencionista costarricense, cuyo desarrollo sistemático puede rastreadse desde la década del cuarenta, es preciso diferenciar dos fases: el estado gestor del desarrollo y el estado empresario.

En la primera fase, que se extiende de la década del cuarenta a la del setenta, el estado interviene en el espacio econó-

mico, pero se aboca primordialmente a desarrollar tareas de gestión e impulso al desarrollo económico privado. Sus campos de acción se orientan a garantizar una serie de servicios públicos como la electricidad, el agua, el crédito (la banca se estatiza en 1949) y a crear infraestructuras, así como las condiciones necesarias para la reproducción de la mano de obra (salud, vivienda, capacitación).¹

Con la adquisición de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y con el inicio de actividades de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), toma forma, en la década del setenta, una incursión sistemática del estado en los sectores productivos (industria y agroindustria). El estado costarricense, mediante la creación de empresas estatales de producción, realiza inversiones en áreas económicas que por su potencial rentabilidad y generación de sobrevalor, posibilitan (en principio al menos) una acumulación estatal de capital. El estado interventor entra, con estas dos instituciones,

* Socióloga. Investigadora y docente de la Universidad de Costa Rica.

El grueso de la información utilizada en este artículo proviene de trabajos de la autora realizados en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

1. Véase Róvira, Jorge: "Costa Rica, economía y estado. Notas sobre su evolución reciente y el momento actual" en: *Estudios sociales centroamericanos*, no. 26. San José, mayo-agosto de 1980, p. 37-69; y Vega, Mylena: *El estado costarricense de 1974 a 1978: CODESA y la fracción industrial*, Editorial Hoy, San José, 1982. Capítulo II (citado en adelante como 1982(II)).

en una segunda fase de su desarrollo al convertirse en estado empresario.²

CODESA es el mejor exponente del estado empresario, tanto por el dinamismo que la caracteriza en sus primeros años, como por el monto de sus inversiones y en particular por las múltiples empresas que crea o adquiere a lo largo de diez años y que constituyen elementos de primer orden de la presencia estatal en la producción del país.

El presente trabajo se propone dos objetivos. El primero es realizar un recuento de la política de CODESA a lo largo de una década (de 1974 a 1984).³ Si bien la entidad inicia actividades en 1973, su despegue real es en 1974 con el gobierno de Daniel Oduber. CODESA se convierte durante esta gestión gubernativa en un componente central de la política económica y del proyecto político del gobierno. El análisis de la política se cierra en enero de 1984. Se dominan así tres períodos gubernamentales: el de Daniel Oduber (1974-1978), el de Rodrigo Carazo (1978-1982) y en parte el de Luis Alberto Monge que se inicia en mayo de 1982. La separación se hace por gobier-

nos, ya que éstos, no sólo representan formas distintas de manejo de las cuestiones estatales, sino que expresan a fracciones o sectores sociales y políticos diferentes. Esto nos lleva al segundo objetivo del trabajo.

Interesa, en segundo lugar, ubicar el papel de CODESA en las luchas políticas del país, en especial en las del bloque en el poder,⁴ así como situar la relación de éstas con la orientación que sigue la entidad en los diferentes momentos. Se tratará, en síntesis de ubicar a CODESA dentro de las luchas por el poder.

La política de CODESA durante el gobierno de Oduber (1974-1978)

La Corporación Costarricense de Desarrollo se crea en 1972. Formalmente se constituye como una sociedad anónima mixta en la cual el 67% de las acciones sería suscrito por el estado costarricense y el resto por accionistas privados.⁵ Al no adquirir estos últimos el 33% de las acciones a su disposición, CODESA se desarrolla en la realidad como un *aparato estatal*. La ley prevé, sin embargo, esta posibilidad y garantiza la presencia del sector privado mediante dos representantes de la Cámara de Industrias y uno de la de Agricultura.

La Corporación puede desempeñar variadas actividades: realizar inversiones en empresas (no existen limitaciones en cuanto a que sean mayoritarias o minoritarias), dar avales, créditos, recibir fideicomisos, emitir títulos valores, etc. El privilegio de unas u otras dependerá de factores socio-políticos, en otras palabras, de los intereses socio-políticos que logren materializarse en ella.⁶

A continuación se resumen los rasgos principales de la política de CODESA du-

julio-diciembre/1984

2. Sobre el estado empresario véase Vega, 1982(1) y Sojo, Ana: *Estado empresario y lucha política en Costa Rica*, EDUCA, San José, 1984.

3. La política de una institución se entiende como el conjunto de acciones desplegadas por ella, que tienen una direccionalidad y racionalidad que interesa develar. Véase sobre el particular la definición de Oscar Ozlak y G. O'Donnell: "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Documento CEDES/CLACSO*, No. 4, Buenos Aires.

4. El bloque en el poder es la alianza de clases y fracciones de clase que ejercen la dominación política bajo la égida de la fracción hegemónica. Cf. Poulantzas, Nicos: *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, Siglo XXI, México, 1975 (2da. ed.).

5. Ley 5122 en: *Diario oficial La Gaceta*, alcance 120, no. 220, 18 de noviembre de 1972.

6. Las luchas en torno a la definición de la orientación de CODESA en el período constituye el tema central de Vega, 1982(1).

rante el gobierno de Oduber, los cuales han sido analizados detalladamente en otros trabajos de la autora.⁷

Definición de CODESA como matriz de grandes empresas estatales

Durante el gobierno de Oduber, CODESA se define como una *matriz de empresas estatales*. En esta época la corporación establece varias empresas de su propiedad. Las más importantes son: un ingenio azucarero (Central Azucarera Tempisque, CATSA), dos fábricas de cemento (Cementos del Pacífico y Cementos del Valle), una industria de bienes intermedios de aluminio (Aluminios Nacionales, ALUNASA) y una demotadora de algodón (esta última en socio mayoritario con productores particulares). Además se hace cargo de algunos servicios públicos (autobuses, ferrocarriles y un transbordador).

CODESA invierte en total alrededor de ₡2 mil millones,⁸ que incluyen inversiones en empresas subsidiarias o sea aquellas que son mayoritariamente de su propiedad), en empresas mixtas, en avales y préstamos a empresas privadas. El 92,5% de este monto se destina a financiar sus subsidiarias y el 95,7% del porcentaje anterior a financiar subsidiarias

7. Vega, Mylena: "La nueva forma de intervencionismo estatal en Costa Rica en la década del setenta: CODESA", en: *Revista de Ciencias Económicas*, Universidad de Costa Rica, III (2), 31-45, 1983 (citado en adelante como 1983(II)) y "La política de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) en el período 1974-1978", en: *Documentos de trabajo*, no. 43. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, octubre de 1982 (citado en adelante como 1982(III)).

8. El tipo de cambio en ese momento es de ₡8,60 por un dólar. En 1980 se inicia un proceso de paulatina devaluación. A principios de 1982 el colón se cotiza a ₡44,6 por dólar.

en el campo de la *producción*. Como actividades secundarias, que representan únicamente el 7,5% de sus recursos, participa en forma minoritaria en empresas de capital mixto (afiliadas a la Corporación), otorga créditos y avales a empresas privadas.

Una segunda característica de la orientación de CODESA en el período reside en las dimensiones de las empresas establecidas. Dentro del ámbito nacional, las empresas creadas son de gran tamaño: CATSA es el ingenio de mayor capacidad instalada del país; Cementos del Pacífico podía abastecer, en 1978, el 70% de la demanda interna de cemento; ALUNASA se concibió para satisfacer con un 30% de su producción la demanda interna de productos de laminado de aluminio. Además a CATSA se le suma la adquisición de una destilería de alcohol proyectada para sustituir petróleo con alcohol anhidro para fines carburantes.

De estas tres compañías, las principales de la corporación, solamente Cementos del Pacífico cuenta con una, si bien insignificante, participación privada: el 1% de las acciones pertenecen a los gestores originales del proyecto. Las otras son totalmente estatales.

Énfasis regional y sectorial de las inversiones

La política de inversiones de la institución en el período cuenta con un marcado énfasis en la industria. El 93,6% de los recursos se invierte en este sector.

También debe destacarse el énfasis regional de las inversiones de CODESA: el 65,5% se realiza en la provincia de Guanacaste y puede considerarse que el desarrollo del estado empresario en el momento va aparejado de un proyecto de desarrollo regional, que contempla, además, la creación de un polémico distrito

de riego tendiente a crear condiciones para intensificar el desarrollo capitalista en la región guanacasteca.⁹

Definición de la política

El Poder Ejecutivo juega un papel definitorio en las líneas de acción anteriormente enunciadas. Su presencia no sólo marca las pautas generales, sino también aspectos específicos de los proyectos.¹⁰

Por otra parte, CODESA es sede de una serie de luchas por el poder entre la fracción industrial y los sectores sociales representados en el Poder Ejecutivo, que culmina con la destitución de los primeros.¹¹ Esto puede interpretarse

como un indicio de la pérdida de poder de los industriales en la institución y en el estado.¹²

CODESA

"aparato dominante" del estado en el gobierno de Oduber

Durante los años sesenta el modelo de sustitución de importaciones impulsado dentro de los marcos del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y que expresa los intereses objetivos de la fracción industrial del país, se convierte en hegemónico. Este proyecto, si bien expresa particularmente los intereses de esta fracción, es generalmente aceptado como válido por otros integrantes del bloque en el poder, así como por sectores subalternos.

A finales de la década del sesenta y principios de la siguiente, una serie de factores económicos (crisis del MCCA, repercusiones de la crisis energética mundial, dificultades con la balanza de pagos del país, estancamiento de las posibilidades de acumulación de capital) y sociopolíticos (acentuación de conflictos sociales en el agro y ascenso y presencia creciente en el estado de nuevos sectores de la burguesía) contribuyen a un progresivo debilitamiento de este modelo de desarrollo. Los nuevos grupos sociales se caracterizan por su origen empresarial ligado al ejercicio del poder político directo y a determinadas políticas estatales, así como por sus inversiones importantes en la provincia de Guanacaste, nuevo polo de expansión económica del país.¹³

Su alternativa política es el desarrollo de actividades productivas por parte del estado como una forma de dinamizar la economía y abrir nuevas posibilidades de acumulación al capital privado mediante la creación de grandes empresas estatales que actúen como "polos de desarrollo". La función propiamente política es lograr dirigir las inversiones de la Corporación de forma tal que consoliden el propio poder y resquebrajen el de otras fracciones o sectores del bloque dominante.

9. Véase sobre el particular Vega, Mylena: "Los efectos de la política de CODESA: 1974-1978", en: *Documentos de trabajo*, no. 64, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, agosto de 1983, p. 19-25 (citado en adelante como 1983(I)). El trabajo realiza un primer acercamiento evaluativo a la política de inversiones de la institución en el período.

10. Esto se desarrolla detalladamente en Vega, 1982(II), p. 19-31.

11. Se trata de las luchas por el *poder del estado*, de luchas políticas por medio de las cuales las clases y fracciones de ellas materializan en el estado sus intereses objetivos (Cf. Poulantzas, *op. cit., passim*). Las luchas por el poder del estado tienen un papel sobre-determinante en el conjunto de las luchas sociales (económicas, ideológicas) puesto que en ellas se concentran todos los niveles de esas luchas (*Ibid*, p. 108). La anterior aclaración se inscribe dentro de una concepción del estado como *relación* o más específicamente "como la condensación *material* y *específica* de una relación de fuerza entre clases y fracciones de clase" (Poulantzas, Nicos: *Estado, poder y socialismo*, Siglo XXI, España, 1979, p. 155).

12. Vega, 1982(I), p. 155 sg.

13. Se objeta aquí su conceptualización como una burguesía de estado, tal y como lo hace Sojo, *op. cit.* Para la crítica a esta conceptualización se remite a Vega, 1982(I), cap. VIII. Sobre el desarrollo de la provincia de Guanacaste véase Carcanholo, Reinaldo: *Características esenciales de la estructura económica y su evolución en la provincia de Guanacaste (Costa Rica) 1950-1973*, Universidad de Chile, Santiago, 1975.

Entre 1974 y 1978 CODESA se convierte en la seda privilegiada de las luchas por la hegemonía dentro del bloque en el poder, al enfrentarse ahí la hasta entonces hegemónica fracción industrial y los promotores del estado empresario en busca del ejercicio de la hegemonía.

Estos últimos se hacen presentes en el estado a través del Poder Ejecutivo y en CODESA por medio de los representantes de éste. Luego de arduas luchas, que culminan con la destitución de cuatro miembros del Consejo de Administración de la entidad en 1976, logran cristalizar sus intereses en la institución y orientarla por la senda de una matriz de empresas estatales con determinado énfasis regional que no es ajeno a la localización de sus intereses económicos particulares. Señalemos, sin embargo, que las discrepancias sobre la orientación de CODESA no giran en torno a si el estado debe o no intervenir en la producción del país, sino en torno al peso que las inversiones en empresas estatales puede tener dentro de las actividades globales de la institución.¹⁴ Los industriales sostienen que es preciso crear preferentemente empresas afiliadas (con participación minoritaria de CODESA), pero no rechazan la posibilidad de que CODESA establezca subsidiarias, siempre y cuando no suplanten la actividad privada y sean inversiones temporales.¹⁵

CODESA, por el carácter de las luchas que se desarrollan en torno a su orientación y por los efectos que éstas tienen en la fisonomía del estado puede considerarse como el "aparato dominante" del período: en otras palabras como aquel en

que se van "a encarnar las modificaciones en la hegemonía"¹⁶ Sin embargo, el estado empresario y sus agentes no logran convertirse en hegemónicos. Por el contrario, se agudizan las contradicciones en el bloque en el poder y esto repercute en una falta de hegemonía definida que se hará sentir en años posteriores: por un lado los promotores del capitalismo de estado no logran convertirse en hegemónicos, ya que los cambios en la escena política los retiran del control directo del Poder Ejecutivo; por otro lado, los industriales salen debilitados políticamente de las luchas en CODESA. El estado empresario como *proyecto hegemónico* se debilita en los años siguientes. No obstante, la corporación sigue su rumbo e incluso se expande, como se verá más adelante, aunque perdiendo su papel articulador de un modelo de desarrollo.

La política de CODESA durante el gobierno de Carazo (1978-1982)

En las elecciones de 1978 miembros destacados de la fracción industrial, entre los cuales se encuentran los destituidos de CODESA, abandonan el Partido Liberación Nacional del Presidente Oduber. Se vinculan a la Unidad Opositora jefada por Rodrigo Carazo a la búsqueda de nuevas formas de representación en la escena política.¹⁷ La necesidad de limitar el estado empresario es un importante tema de campaña.

Con el triunfo electoral de Carazo, representantes de la fracción industrial ocupan la dirección de CODESA. Sin embargo, no logran darle a la institución un giro radical.

A continuación se señalan las principales características de las actividades de la institución durante este nuevo gobierno.

14. Esta posición se ha hecho más clara a lo largo de los años y en particular durante el gobierno de Carazo, cuando los industriales controlan CODESA (ver *infra*).

15. Vega, Mylena: "La política de CODESA durante el gobierno de Carazo (1978-1982)", en: *Documentos de trabajo*, no. 68, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, enero de 1984, p. 38-41 (citado en adelante como 1984(I)).

16. Poulantzas (1979), p. 165.

17. Vega, 1982(I), cap. VII.

Pautas seguidas en relación con los proyectos existentes: concluirlos y venderlos

Conclusión de las empresas creadas por el gobierno anterior

Al iniciarse la nueva administración de CODESA, encuentra los proyectos más importantes (subsidiarias) emprendidos por el gobierno anterior aún sin concluir. Algunos como CATSA, ALUNASA y Cementos del Pacífico requieren la mayor parte del financiamiento. En conjunto plantean a la institución una demanda de casi ₡ 2 mil millones para su conclusión.¹⁸

Una pauta clara que dicta el Consejo de Administración de CODESA es concluir los proyectos en marcha lo antes posible, ya que cualquier atraso implica costos financieros mayores. Además, la conclusión de las empresas constituye el requisito para su posterior venta, uno de los objetivos que se propone el Consejo de Administración.¹⁹

CODESA eroga en el período altas sumas para concluir las subsidiarias, cuyos costos, en parte por las dificultades cambiarias del país y el proceso de devaluación de la moneda costarricense, son mayores de lo previsto.

El cuadro 1 muestra la evolución del financiamiento global otorgado hasta 1978 y hasta 1981. Como puede verse, las compañías subsidiarias concentran el grueso de los recursos de la institución en ambos años. En 1981 CODESA sigue

desempeñándose como una entidad centrada en mantener económicamente a sus empresas, en detrimento de otras actividades como son el apoyo crediticio a empresas privadas o el impulso de empresas con inversión minoritaria de la corporación (afiliadas).

En noviembre de 1980 se inaugura Cementos del Pacífico y luego ALUNASA. Las principales empresas están listas para la venta, primer paso para modificar la institución heredada del gobierno antecesor.

La venta de las subsidiarias

Durante las sesiones del Consejo de Administración de CODESA se hace referencia a algunas ofertas de compra de las compañías de su propiedad, en especial de Cementos del Pacífico y de CATSA. Todas provienen de inversionistas extranjeros, lo cual no es de extrañar si se piensa en las dimensiones de las empresas.²⁰

El 20 de mayo de 1980 el Consejo de Administración autoriza la publicación de un cartel de venta de Cementos del Pacífico. En esta ocasión se reciben dos ofertas de compra, una de ellas hecha por la Industria Nacional de Cemento, empresa de capital suizo-costarricense que, hasta la incursión del estado en la producción cementera del país, había ejercido el monopolio de la producción de este bien.²¹

La oferta es rechazada con base en un análisis del Departamento Técnico de la institución. Sin embargo, la posibilidad de compra de la empresa por parte del consorcio suizo-costarricense, el cual por lo demás controla la producción de derivados de cemento del país, activa la promulgación de la "Ley de regulación de la venta de acciones de empresas de propiedad pública" (Ley 6453) conocida como Ley Prieto.

La ley es presentada por los diputados Marcelo Prieto y Luis Antonio Monge, ambos del Partido Liberación Nacional.

julio-diciembre/1984

18. Véase Vega, 1984(I), cuadro 6.

19. CODESA, Consejo de Administración, actas de las sesiones 289-78 y 307-78.

20. *Ibid.*, actas de las sesiones 299-78, 403-80, 414-80 y 420-80.

21. *Ibid.*, acta de la sesión 414-80. El tema del rompimiento del monopolio por parte de la empresa de CODESA, así como el tema de la competencia real o posible entre empresas de CODESA y empresas privadas es analizado en detalle en Vega, 1982(I), cap. III y actualizado brevemente en Vega, 1983(II), p. 37-38.

CUADRO 1
FINANCIAMIENTO OTORGADO POR CODESA¹
—miles de colones—

TIPO DE COMPAÑIA	a dic. 1978	a set. 1981
COMPAÑIAS SUBSIDIARIAS	1 791 065	3 673 033
Acuacultura S. A.	5 000	16 035
Algodones de Costa Rica S. A. (ALCORSA)	16 600	47 435
Aluminios Nacionales S. A. (ALUNASA)	403 000	547 939
Cementos del Pacífico S. A.	616 200	714 288
Cementos del Valle S. A.	86 700	117 005
Central Azucarera del Tempisque S. A. (CATSA)	583 500	853 449
Consortio de Exportaciones de Productos Costarricenses S. A.	—	4 009
Corporación para el Desarrollo Agroindustrial Cost. (DAISA)	—	53 336
Distribuidora Costarricense de Cemento S. A.	0 034	0 041
Duelas, Barriles y Paquet S. A. (STABAPARI)	5 590	29 080
Ferrocarriles de Costa Rica (FECOSA)	23 700	85 791
Fertilizantes de Centroamérica (Costa Rica) (FERTICA)	—	1 020 972
Oficina de Fletamento Marítimo S. A. (FLEMAR)	—	117 269
Tempisque Ferry Boat S. A.	10 181	12 016
Transportes Metropolitanos S. A. (TRANSMESA)	40 560	54 368
COMPAÑIAS AFILIADAS	56 204	93 984
Bolsa Nacional de Valores S. A.	0 960	2 538
Corporación de la Zona Franca de Exportación S. A.	—	39 806
Líneas Aéreas Costarricenses S. A. (LACSA)	1 000	1 000
Maricultura S. A.	28 629	25 699
Multinacionales Latin de Comercialización	—	1 011
NAMUCAR	17 200	14 405
SANSA	—	0 049
Subproductos de café	8 415	9 476
OTRAS COMPAÑIAS APOYADAS FINANCIERAMENTE (AVALES Y CREDITO)	95 252	257 223
Aceros Técnicos S. A.	1 738	0 891
Asociación Bananera Nacional S. A. (ASBANA)	—	38 796
CABSHA S. A.	11 000	95 584
Cafetalera Industrial La Meseta S. A.	0 900	0 200
Centro Agrícola Cantonal de Turrialba	—	0 395
Cooperativa Nacional de Productores de Sal R. L. (CONAPROSAL)	24 700	64 357
Fibras de Centroamérica S. A.	—	9 054
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	7 850	3 091
Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica	—	1 631
Liga Agrícola de la Caña de Azúcar	21 000	6 831
Maderas Químicas S. A.	8 000	1 753
PAR S. A.	6 550	12 136
Plantas Tropicales S. A.	3 414	6 300
Unión de Compañías Centroamericanas S. A.	10 000	16 204
TOTAL	1 942 521	4 024 240

1. Hay proyectos del sector privado como Milafor, Cía. Minera de Guanacaste, Comercio, etc., que aparecieron en la Memoria de 1978, pero no en la de 1981. La industria Guanacal fue cerrada en el año 1980. Se han eliminado del cuadro.

Fuente: CODESA: Memoria 1978, p. 22 y Memoria 1981, cuadro 3.

La Asamblea Legislativa la aprueba un mes después, el 31 de julio de 1980.

Dicha ley prohíbe la venta de acciones de CODESA o de sus subsidiarias a personas o grupos extranjeros (incluyendo a sus representantes nacionales en el país) con el fin de:
 julio-diciembre/1984

“evitar, fundamentalmente, que grupos extranjeros poderosos se apoderen, en condiciones fáciles, de empresas que deben ser consideradas como patrimonio social y controlen áreas importantes de nuestra vida económica, y para garantizar el control y la

La ley define, además, que las empresas de CODESA dedicadas a la producción y distribución de fertilizantes²³ y de combustibles sucroquímicos no pueden salir de la propiedad de CODESA, ni del estado.

La venta de acciones de las subsidiarias y de otras empresas estatales se regula: ninguna persona física o jurídica puede comprar más del 2,5% de las acciones. Quedan excluidas de esta restricción las cooperativas y asociaciones de trabajadores. Posteriormente la ley se modifica y se le permite al capital extranjero adquirir hasta un 40% de las acciones de las subsidiarias de la Corporación.²⁴

El Poder Ejecutivo ejerce su derecho a vetar la ley en forma extemporánea y es por ello nulo. Si esto fue un error involuntario o no, no se sabe con certeza. Sin embargo, se rumora que pudo haber habido negociaciones entre el Poder Ejecutivo y la fracción parlamentaria del Partido Liberación Nacional y que el veto extemporáneo sería parte de ellas.

Con esta ley la posibilidad de modificar el rumbo de CODESA y convertirla en un ente principalmente complementario del capital privado, se ve limitada y CODESA se *prolonga* como una matriz de empresas estatales.

22. Asamblea Legislativa, expediente no. 8764, folio 2.

23. Se refiere a Fertilizantes de Centroamérica (Costa Rica) S. A., adquirida por CODESA durante la gestión caracista. Más adelante se hace referencia a esta nueva subsidiaria de CODESA.

24. "Ley del presupuesto ordinario y extraordinario de la República fiscal y por programas para el ejercicio fiscal de 1983, no. 6831", tomo II, "Normas de ejecución del presupuesto", artículo 51 en: Diario oficial *La Gaceta*, no. 249, 28 de diciembre de 1982.

25. CODESA, Consejo de Administración, acta de la sesión 385-80.

26. *Idem*.

A la vez que la institución se fija metas por cumplir en relación con los proyectos heredados del gobierno de Oduber, invierte en *nuevas* empresas subsidiarias y con ello se *expande* como matriz de empresas estatales. Además apoya, en forma secundaria, a empresas mixtas o del sector privado. En el cuadro 2 se desglosan las nuevas empresas (subsidiarias, afiliadas u otras) que reciben financiamiento de CODESA en el período.

Como se ve en el cuadro 2, las nuevas empresas subsidiarias canalizan el 85,5% de las inversiones nuevas de la Corporación. Sólo el 14,5% se destina a compañías afiliadas o a otras compañías. De modo que no hay cambio sustantivo en cuanto a la orientación básica de CODESA como matriz de empresas estatales, si bien el origen de las nuevas subsidiarias es distinto al de las creadas en el gobierno de Oduber, según se verá más adelante.

La prolongación como matriz se ve reforzada por la compra al gobierno mexicano del 90% de las acciones de Fertilizantes de Centroamérica (Costa Rica), S.A. (Fertica), que detenta el monopolio de la producción química de fertilizantes (existen empresas privadas que realizan luego mezclas de la materia prima producida por Fertica). Se trata de un proyecto recomendado por el Poder Ejecutivo, con el respaldo de las cámaras patronales, que formaron parte de una comisión de estudio del negocio.²⁵

Se justifica la compra por la intención del gobierno mexicano de cerrar la fábrica y las consiguientes consecuencias en la oferta de fertilizantes que suscitaría; por el precio ventajoso y además por "el precio político que se debe pagar para obtener petróleo de México, comprado a precio 'OPEP' y no a precio 'SPOT'"²⁶

CUADRO 2

FINANCIAMIENTO OTORGADO POR CODESA
A PROYECTOS APROBADOS DURANTE EL GOBIERNO DE CARAZO
(al 31 de setiembre de 1981)
—miles de colones—

TIPO DE COMPAÑIA	Monto del financiamiento	Porcentaje
COMPAÑIAS SUBSIDIARIAS	1 240 701	85,5
Acuicultura S. A.	16*035	
Consorcio de Exp. de Prod. Costarricenses S. A. (CONEXPO)	4 009	
Corp. para el Desarrollo Agroindustrial Costarr. (DAISA)	53 336	
STABAPARI ¹	29 080	
Fertilizantes de Centroam. (Costa Rica) S. A. (FERTICA)	1 020 972	
Oficina de Fletamento Marítimo (FLEMAR)	117 269	
COMPAÑIAS AFILIADAS	66 565	4,6
Corporación de las Zonas Francas de Exportación S. A.	39 806	
Maricultura S. A. ²	25 699	
Multinacional Latin de Comer. de Fertilizantes (MULTIFERT)	1 011	
Servicios Aéreos Nacionales S. A. (SANSÁ)	49	
OTRAS COMPAÑIAS APOYADAS FINANCIERAMENTE (AVALES Y CREDITO)	143 829	9,9
Asociación Bananera Nacional (ASBANA)	38 796	
Centro Agrícola Cantonal de Turrialba	395	
Fibras de Centroamérica S. A.	9 054	
CABSHA S. A. ³	95 584	
TOTAL	1 451 095	100,0

1. El Gobierno de Oduber le había autorizado un aval. Posteriormente se hará referencia a cómo se convierte en subsidiaria de CODESA en el Gobierno de Carazo.
 2. El Gobierno de Oduber le había autorizado un préstamo (Actas 256-78 y 275-78). Bajo el Gobierno de Carazo es ratificado y se aprueba luego la participación de CODESA en el capital de la empresa con el apoyo del Banco Central (Acta 293-78). En 1981 CODESA sostiene la necesidad de liquidarla (Acta 490-81).
 3. Esta empresa había recibido un aval durante el Gobierno de Oduber. El Gobierno de Carazo le autoriza otros avales y préstamos (Actas 373-79, 334-79, 385-80 y 433-80). Posteriormente CODESA suscribe con CABSHA un contrato de fideicomiso (Acta 416-80) y CODESA inicia negociaciones para que los acreedores de CABSHA (incluida CODESA) capitalicen los pasivos de la empresa. Esta gestión fracasa. CODESA finaliza el fideicomiso (Acta 525-82) y su representación en la directiva de la empresa renuncia poco tiempo después (Acta 535-82).
- Fuente: Elaborado a partir de Memoria 1981 de CODESA y actas de las sesiones del Consejo de Administración de CODESA.

Durante el gobierno de Oduber el estado, a través de RECOPE, había adquirido ya el 10% de las acciones de FERTICA. En 1980 CODESA adquiere el 90% en US\$22,5 millones. Repetidamente se habla de la necesidad de que el sector privado, por medio de las cámaras patronales, participe en el negocio. Sin embargo, no se establece ningún compromiso en este sentido. FERTICA es hoy en día una subsidiaria de CODESA y con ella el estado cos- julio-diciembre/1984

tarricense ejerce el monopolio de la producción de fertilizantes del país.

Desde el punto de vista de la inversión, el siguiente proyecto en importancia creado por el gobierno caracista, es la Oficina de Fletamento Marítimo (FLEMAR), empresa de carga, fletamento y arrendamiento de barcos. Su capital social es totalmente de CODESA.

Muy importante dentro de las nuevas inversiones es la creación de la Corporación para el Desarrollo Agroindustrial (DAISA), subsidiaria de CODESA que, en palabras del Presidente Ejecutivo de la entidad en 1981, Rodolfo Cortés Rojas, es en realidad un banco de desarrollo agroindustrial.²⁷ DAISA es una matriz de empresas afiliadas, por medio de las cuales se asocia, minoritariamente, a capital israelí y norteamericano. Estas empresas afiliadas cultivan productos agrícolas de exportación.

Duelas, Barriles y Parquet (Stabapari) es otra de las nuevas subsidiarias de la Corporación. Esta fábrica privada que industrializa madera para construcción, es asumida por la institución a causa de sus dificultades financieras. Se trata de una acción de salvamento. CODESA adquiere el 58% de las acciones.

Las otras nuevas subsidiarias son Acuicultura, dedicada a la cría de langostinos de agua dulce, y el Consorcio de Exportación de Productos Costarricenses (CONEXPO), que se crea para propiciar la exportación de productos frescos y elaborados.

La lista anterior parece denotar que si bien es cierto que CODESA se expande como matriz de empresas estatales, lo hace para evitar el cierre de empresas o bien para brindarle servicios al capital privado. En ese sentido difiere del gobierno anterior, en el cual la creación de las principales empresas de producción son iniciativa de la misma CODESA.

Destino sectorial y regional de las inversiones

Durante el gobierno de Oduber, la política de inversiones de CODESA se caracteriza por el predominio de la industria minera extractiva, seguida de la agro-

industria y de la de transformación. En el cuadro 3 se observa esa distribución, así como la existente en 1981. En una tercera columna se incluyen los porcentajes correspondientes a los nuevos proyectos creados o asumidos por el gobierno de Carazo.

CUADRO 3
EVOLUCION DEL FINANCIAMIENTO
SECTORIAL OTORGADO
POR CODESA¹
—en porcentajes—

SECTOR	1978	1981 ²	Sólo nuevos proyectos ³
INDUSTRIAL	93,6	88,0	79,5
Agroindustria	32,7	26,7	9,2
Minería y extracción	38,4	22,3	—
Industria química	—	25,4	70,3
Industria metalmeccánica	22,5	13,6	—
AGRARIO	—	3,5	9,2
Agricultura	—	2,4	6,3
Piscicultura	—	1,1	2,9
SERVICIOS	6,4	8,5	11,2
Transporte	4,9	4,2	8,1
Otros (mercadeo, finanzas, etc.)	1,5	4,3	3,1
	100,0	100,0	100,0

1. Incluye financiamientos diversos a subsidiarias, empresas afiliadas y a terceros.

2. Incluye viejos y nuevos proyectos.

3. Incluye sólo nuevos proyectos, aprobados durante el gobierno de Carazo.

Fuente: Elaborado a partir de Vega, 1983(II), op. cit. y Memoria 1981 de CODESA.

Se nota cómo el peso de la inversión en la industria química, proveniente de la compra de Fertica, modifica la distribución de 1981. También merece notarse el aumento en actividades de servicios debido al establecimiento de FLEMAR.

Si se consideran solamente los nuevos proyectos emprendidos por la institución

27. Entrevista realizada por la autora el 25 de abril de 1983.

bajo el gobierno caracista y se distribuyen sectorialmente (tercera columna) se ve el predominio bajo este gobierno de la inversión en la industria química, así como la casi duplicación del peso de los servicios frente al gobierno de Oduber.

El cuadro 4 permite observar la distribución regional de las inversiones de CODESA en el gobierno de Oduber y compararla con la situación en 1981. Si bien sigue manteniéndose el peso de la provincia de Guanacaste, la de Puntarenas tiende a igualarla en 1981 a raíz de la compra de Fertica. Si se contemplan solamente las nuevas iniciativas del gobierno de Carazo (tercera columna), es claro el predominio de Puntarenas por la misma razón anterior.

CUADRO 4
EVOLUCION DEL FINANCIAMIENTO
PROVINCIAL
OTORGADO POR CODESA¹
—en porcentajes—

PROVINCIA	1978	1981 ²	Sólo nuevos proyectos ³
	100,0	100,0	100,0
Alajuela	1,0	0,7	—
Cartago	0,4	—	—
Guanacaste	65,6	43,9	4,7
Heredia	0,1	2,4	6,6
Limón	—	—	3,7
Puntarenas	23,3	40,7	74,0
San José	6,7	4,5	2,9
Interprovincial ⁴	3,9	6,4	8,1

1. Incluye financiamientos diversos a subsidiarias, empresas afiliadas y terceros.

2. Incluye viejos y nuevos proyectos.

3. Incluye sólo nuevos proyectos, aprobados durante el gobierno de Carazo.

4. No se incluyen NAMUCAR y MULTIFERT por ser internacionales.

Fuente: Elaborado a partir de las mismas fuentes que el cuadro 3.

Durante el gobierno de Oduber el destino geográfico del financiamiento de CODESA forma parte de un proyecto político más amplio, en el que se articulan CODESA y el desarrollo de Guanacaste. Este no parece ser el caso en el gobierno de Carazo con la provincia de Puntarenas por dos razones: a) la compra de Fertica obedece a razones coyunturales (la oferta del gobierno mexicano) y b) no va acompañada de otras inversiones e iniciativas simultáneas en la zona, como si lo fue en el gobierno precedente.²⁸

Definición de la relación de CODESA con sus subsidiarias

Una de las decisiones que toma el gobierno de Oduber, cuando su línea se consolida en la institución luego de las destituciones de 1976, es descentralizar las funciones del Consejo de Administración de CODESA. Se le otorga así a las juntas directivas de las subsidiarias la administración de las respectivas empresas con el fin de que la matriz se dedique a impulsar los grandes proyectos.²⁹

Durante el gobierno de Carazo, por el contrario, se establecen una serie de controles y normas en la relación de CODESA con las subsidiarias que tienden a centralizar funciones en el Consejo de Administración de la matriz. Varios reglamentos se encaminan en ese sentido:

a) El Consejo de Administración de la Corporación aprueba el 5 de junio de 1979 el documento, presentado por el Presidente Ejecutivo de la entidad, Trino Araya, denominado "Definición de políticas y organización de CODESA en relación con sus subsidiarias".³⁰

El texto define claramente las potestades del Consejo de Administración de la institución, así como las de las Juntas Directivas de las subsidiarias. Al primero le corresponde definir la política de las empresas (ventas, presupuesto, inversiones, personal), a las segundas se les restringe a fijar los precios de venta de sus

28. Cf. Vega, 1983(I), p. 19-25.

29. Vega, 1982(III), p. 30.

30. CODESA, Consejo de Administración, acta de la sesión 342-79.

artículos, nombrar los gerentes (con aprobación de CODESA), aprobar el presupuesto general que luego será ratificado por la matriz, y a crear un comité de trabajo. Otro indicador del carácter restringido de las acciones de las Juntas Directivas, es el hecho de que, según el reglamento, deben reunirse sólo una vez al mes.

Las tareas definidas en los lineamientos anteriores denotan una centralización de las grandes decisiones y definiciones de las subsidiarias en manos de CODESA frente a la escasa autoridad y potestad de las Juntas Directivas. Es por ello que se habla de una tendencia a la centralización de funciones.³¹

b) Otros reglamentos aprobados tienden a unificar la relación entre CODESA y sus compañías: el "Reglamento de auditoría para las compañías subsidiarias", la "Unificación de las contabilidades de las subsidiarias" y "Fijación de salarios de funcionarios ejecutivos de las subsidiarias".³² También se aprueba un reglamento para las empresas afiliadas elaborado durante el gobierno de Oduber.

Otras iniciativas de CODESA en el período: aumento de su patrimonio y mantenimiento de su flexibilidad legal

En mayo de 1980 el Consejo de Gobierno aprueba el aumento del capital

31. Un proceso de descentralización implicaría una autonomización de las subsidiarias frente al Consejo de Administración de CODESA. Para un análisis de la centralización y descentralización en el estado costarricense ver Garita, Luis: *La reforme administrative: son processus d'apparition et son role dans l'évolution de l'état au Costa Rica*, Universidad de París, París, sin fecha, p. 225-226.

32. CODESA, Consejo de Administración, actas de las sesiones 389-80 y 340-79.

33. *Ibid*, acta de la sesión 399-80.

34. *Ibid*, acta de la sesión 398-80.

35. Ley 5122, *op. cit.*, artículo 2.

36. Diario oficial *La Gaceta*, no. 26, 6 de febrero de 1978. Decreto emitido por Oduber antes de entregar su mandato presidencial al Presidente electo Carazo, quien jefeó al partido político opositor al del primero.

social de CODESA propuesta por el Consejo de Administración de la entidad y autoriza la emisión de bonos correspondiente. El capital de la Corporación se aumenta en ₡ 500 millones, de los cuales ₡ 37,5 millones de colones debe suscribirlos el estado y ₡ 65 millones deben ofrecerse, teóricamente, al sector privado. Con esta medida el capital social de CODESA queda fijado en un total de ₡ 600 millones, de los cuales ₡ 400 serían acciones de la serie B (estatales) y ₡ 98 de serie A (a disposición de particulares).³³

La justificación de esta medida reside en las limitaciones que tiene la corporación, dado su bajo patrimonio, para obtener créditos en el extranjero y para otorgar avales.³⁴

Flexibilidad legal de CODESA

CODESA es una entidad que se rige por su propia ley constitutiva y supletoriamente por el Código de Comercio.³⁵ Además jurídicamente es una sociedad anónima, lo mismo que sus empresas. Por consiguiente no se rige por la legislación que regula las entidades estatales del país.

Durante el gobierno de Rodrigo Carazo, el Consejo de Administración de CODESA emprende gestiones tendientes a mantener esta flexibilidad legal. Se opone así a que la Corporación se convierta en un ente público sujeto a los controles de la legislación vigente para esas entidades. Se considera que una institución como esta requiere flexibilidad, la cual se vería entrapada si se le sujeta a la administración pública. Este rechazo a convertir a la institución en parte de la administración estatal se manifiesta en la oposición del Consejo a dos legislaciones. En primer lugar en el desacuerdo con el Decreto ejecutivo 7927 del 6 de febrero de 1978 ("Reglamento sobre el funcionamiento de empresas estatales estructuradas como sociedades mercantiles")³⁶ y en especial con su artículo 12 que entraba la libre contratación por parte de las sociedades

mercantiles estatales.³⁷ El Consejo de Administración de CODESA emprende gestiones ante la Procuraduría General de la República para la supresión de ese artículo.³⁸

En segundo lugar, el considerar que un banco de desarrollo como CODESA requiere la flexibilidad legal de las empresas privadas, lleva al Consejo de Administración de la institución a solicitar al Poder Ejecutivo el retiro de la Asamblea Legislativa del proyecto de la "Ley General de las sociedades empresa pública".³⁹ Esta ley, propuesta por el gobierno, convertiría a CODESA en un "ente estatal" (según el Consejo de Administración la convertiría en un ministerio); establece que la creación de empresas públicas debe ser autorizada por ley; fija la obligación de que exista participación del sector privado en ellas, pero con una participación mayoritaria del estado. Además establece que las sociedades con participación estatal no podrán constituir ni adquirir acciones de otras sociedades, tampoco subvencionar o hacer donaciones a entes públicos. Específica, igualmente, la forma en que ejercerán controles internos el Poder Ejecutivo y la Contraloría General de la República.

Considera la dirección de CODESA que la ley, de aprobarse, socavaría la esencia de CODESA como banco de desarrollo. Las principales objeciones de la institución son las siguientes:

a) obliga a constituir sociedades mixtas con participación privada. Esto es irreal, pues no se puede obligar a los par-

ticulares a que adquieran acciones de las empresas. Por otro lado da derecho al sector privado a un solo representante independientemente de su participación en el capital de las sociedades, con lo cual se refuerza su inoperancia;

b) se prohíbe a las sociedades empresa pública constituir o adquirir acciones de otras sociedades. Una de las finalidades de CODESA es justamente crear empresas, actividad que se vería entorpecida con la aprobación de la ley.⁴⁰

Este proyecto de ley aún no se ha aprobado en julio de 1984. Sin embargo, vale la pena señalar la ambigüedad que asume el papel del Poder Ejecutivo en la concreción de la orientación de CODESA. De haberse aprobado la legislación en cuestión, habría imposibilitado la materialización de propuestas importantes del Ejecutivo como son la compra de Fertica, la constitución de FLEMAR, CONEXPO y DAISA, todas ellas totalmente estatales. Por otro lado hubiera impedido el asocio de DAISA al capital privado, en forma minoritaria.

Esta aparente incongruencia puede ser resultado de la diversidad de intereses presentes en el gobierno y, por lo tanto, una forma de satisfacer a los sectores anti-estadistas (fracciones financiera y comercial principalmente), pero también la forma de restringir el ámbito de acción de las empresas estatales en el futuro, bajo nuevos gobiernos.

En resumen puede decirse que la posición del Consejo de Administración de CODESA durante el gobierno de Carazo es la de constituir una corporación con solidez patrimonial y flexibilidad legal que pueda desempeñarse como ágil complemento del sector privado y llevar adelante, sin trabas, las funciones de inversión, otorgamiento de avales, etc., que por ley está autorizada a realizar.

37. CODESA, Consejo de Administración, acta de la sesión 337-79.

38. *Ibid.*, acta de la sesión 350-79.

39. Diario oficial *La Gaceta*, no. 89, 12 de mayo de 1981.

40. Las principales objeciones de CODESA a la ley se enuncian en dos memoranda de Tobías D'Ambrossio, Director del Departamento Legal de CODESA de fechas 15 de mayo y 10 de julio de 1981 y anexos al acta de la sesión 473-81 del Consejo de Administración de CODESA.

Definición de la política de CODESA

Existen formalmente dos instancias de definición de la política de CODESA: el Consejo de Administración de la entidad que es el máximo órgano administrativo y directivo dentro de los márgenes de autonomía de la institución que derivan de su ley constitutiva. La otra instancia es el Poder Ejecutivo que puede influir o definir la política institucional en forma directa (por medio de sus cuatro representantes en el Consejo de Administración de la institución),⁴¹ o indirecta (utilizando mecanismos de coordinación con otros aparatos estatales).

Durante el gobierno de Carazo las iniciativas tendientes a expandirla como matriz de empresas subsidiarias, provienen del Poder Ejecutivo. Su intervención en CODESA se realiza mediante la presentación, a través de sus representantes, de los proyectos más importantes. También apoyando gestiones emprendidas por CODESA para obtener crédito.

La primera acción significativa del Poder Ejecutivo es la petición que hace al Consejo de Administración de la entidad para que apruebe la solicitud de Algodones de Costa Rica de una nueva desmotadora de algodón.⁴²

El Ejecutivo presenta, por medio del Ministro de Economía, Industria y Comercio, un proyecto de pesca de atún en asociación con una compañía noruega. CODESA

participaría con un 60-80% del capital de la nueva sociedad. El financiamiento externo de este proyecto sería de hasta US\$64,5 millones, lo cual aumentaría el endeudamiento externo de la institución en un 85% y en un 30% la deuda institucional global.⁴³ El Consejo de Administración rechaza el proyecto, a pesar de los deseos del Ejecutivo, por tratarse de un contrato "llave en mano"

La propuesta de compra de Fertica, la de creación de DAISA, de CONEXPO y de FLEMAR, provienen del Poder Ejecutivo.⁴⁴

Dentro de toda la gama de decisiones y acciones durante el período, son iniciativa del Consejo de Administración las relativas a la organización de la Corporación, la venta de las empresas, el mantenimiento de la agilidad legal y el aumento del patrimonio. También la creación de ACUACULTURA, la absorción de parte de STABAPARI y las diversas actividades de apoyo al capital privado tales como préstamos, avales y participaciones minoritarias en el capital de empresas afiliadas.

No debe creerse, sin embargo, que las proposiciones del Ejecutivo orientadas a ampliar la gama de subsidiarias, contravienen la concepción de CODESA que sustenta el Consejo de Administración y que este se plegó al primero. Si bien se dan casos de oposición individual a proyectos, el Consejo de Administración acepta como principio que la Corporación invierta, incluso mayoritariamente, en empresas. En este último caso la condición es que se transfieran luego las compañías al sector privado.⁴⁵

Consideraciones sobre la política de CODESA durante el gobierno de Carazo y las luchas políticas

La crisis económica que azota al país, principalmente a partir de 1981 tiene repercusiones en CODESA y esta es, a su vez, un factor de agudización de la crisis. Del financiamiento global (hasta 1981)

41. Al ser CODESA en la realidad una sociedad estatal, la asamblea de accionistas la constituye el Consejo de Gobierno, lo cual da al Poder Ejecutivo mayores posibilidades de ingerencia.

42. CODESA, Consejo de Administración, acta de la sesión 277-78.

43. *Ibid.*, actas de las sesiones 322-78 y 492-81.

44. Para el caso de Fertica véase las actas de las sesiones 378-80 y 381-80; para DAISA el acta 331-79, para CONEXPO y FLEMAR la de la sesión 469-81 del Consejo de Administración de CODESA.

45. CODESA: *Memoria Anual 1980*, San José 1980, p.1.

otorgado por CODESA a empresas, el cual asciende a más de Q 4 mil millones, el 84% proviene de fuentes externas.⁴⁶ Ello hace que CODESA tenga una amplia participación en el endeudamiento externo del sector público, uno de los factores que inciden en la crisis económica nacional.⁴⁷

La relación entre la Corporación y el Banco Central, principal suministrador de recursos de CODESA,⁴⁸ fue tensa a lo largo de los cuatro años y culminó el 3 de abril de 1981. En esta fecha el banco suspende los desembolsos y posteriormente (en junio) informa a la Corporación que no podrá contraer ningún compromiso ni préstamo en el exterior debido al convenio que se negocia entonces con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Todo ello limita las posibilidades de acción de CODESA y lleva al Consejo de la institución a anunciar a sus subsidiarias y afiliadas que deben buscar fuentes propias de financiamiento (o autofinanciamiento) para evitar su cierre.

A pesar de estas limitaciones los grandes rasgos de la política de la Corporación están dados en 1981 y se resumen a continuación antes de entrar en consideraciones de índole socio-político:

a) En primer lugar la orientación global de CODESA no difiere de la sustentada por el gobierno anterior. Continúa siendo una matriz de empresas estatales, ante la imposibilidad de vender empresas. Pero simultáneamente *se expande* como matriz al adquirir o crear nuevas subsidiarias, en especial en el campo de la producción. El apoyo directo al capital privado continúa en un lugar muy secundario.

Difieren ambas gestiones en la finalidad que cumple la adquisición o creación de las principales empresas, ya que en el

gobierno de Carazo se trata principalmente de acciones salvavidas de empresas existentes y del desarrollo de servicios que son complemento directo del sector privado. También difieren en el privilegio que le otorgan a las ramas de actividad y a las provincias del país.

b) Parece claro que el Poder Ejecutivo constituye un activo centro de gestación de iniciativas que luego son puestas en práctica por la Corporación. Lo muestra el hecho de que las principales subsidiarias creadas o adquiridas en el período tienen su origen en el Ejecutivo.

c) Las iniciativas del Consejo de Administración de CODESA aspiran sobre todo a consolidar económicamente la institución aumentando su capital y vendiendo (infructuosamente) a sus subsidiarias. Con ello la Corporación podía lograr recursos económicos que le permitieran reproducirse en forma más independiente y emprender nuevas inversiones más fácilmente. A su vez el Consejo de Administración se aboca a establecer pautas organizativas claras en relación con las subsidiarias, las cuales se caracterizan por una tendencia objetiva a la centralización de funciones en el Consejo de Administración de la matriz. El Consejo considera necesarios esos controles como una forma de ordenamiento administrativo. Sin embargo, no debe olvidarse que CODESA, en tanto aparato estatal, es eminentemente político, no importa si desempeña funciones económicas. Bajo esta perspectiva la centralización formal de decisiones sobre las empresas puede significar una cierta garantía de control de las subsidiarias para los sectores sociales representados por ley en el Consejo de Administración (industriales y empresarios agrícolas).

¿Cómo se sitúa CODESA dentro de las luchas políticas del momento? ¿Prevalen éstas en la definición de la política seguida por la institución?

Bajo el gobierno de Carazo los conflictos dentro del bloque en el poder se acentúan y en el estado no logra articular

46. CODESA: *Memoria 1981*, San José, p. 26.

47. Sobre el endeudamiento público como factor de agudización de la crisis véase Fallas, Helio: *Crisis económica en Costa Rica. Un análisis económico de los últimos 20 años*, Editorial Nueva Década, 1981, p. 92 sg.

48. CODESA, *Memoria 1981*, p. 26.

larse un proyecto con posibilidades hegemónicas. Los intentos de liberalización económica impulsados por representantes en el gobierno de las fracciones financiera y comercial tradicionalmente antiestatistas, así como las dificultades cambiarías del país, desplazan el eje de las luchas por el poder hacia la política financiera y cambiaría y lo alejan de la política de inversiones. La incapacidad de organizar una alternativa de desarrollo que unifique y atempere las contradicciones, agudiza la indefinición hegemónica dentro del bloque en el poder y se manifiesta en una política económica oscilante y contradictoria.⁴⁹

CODESA, por su parte, pierde su carácter de "aparato dominante" y ocupa un papel secundario frente al Banco Central.

La fracción industrial, presente en CODESA, no logra llevar adelante su proyecto de la institución: vender las principales empresas subsidiarias heredadas del gobierno antecesor y encausarla por la vía de un complemento *más directo* de sus intereses. Sí logra ciertos objetivos importantes en cuanto a la reorganización de la relación entre la matriz y las subsidiarias. Así, al centralizarse las decisiones sobre las compañías en la institución, los sectores sociales representados por ley en CODESA se garantizan cierta cuota de ingerencia y control futuro de las subsidiarias.

En la política seguida por la entidad se hacen presentes también los intereses de los industriales en el mantenimiento de la flexibilidad legal de la institución y en el aumento del patrimonio. Estos son logros de este sector social frente a las tendencias antiestatistas y liberalizadoras de la economía que se hacen valer en el gobierno y a las que éste intenta quizás satisfacer mediante la "Ley general de

las sociedades empresa pública". Los industriales, como se ha visto, desean una CODESA sólida que se desempeñe como su apoyo, que realice inversiones conjuntamente o bien sola pero en forma temporal.

Las iniciativas del Poder Ejecutivo evidencian el mismo carácter contradictorio que el conjunto de la política económica. El Poder Ejecutivo estimula, por un lado, que la Corporación se expanda como una matriz de empresas; por otro, intenta sujetarla a una legislación que habría obstaculizado esa expansión; y finalmente veta extemporáneamente la Ley Prieto, al parecer con fines políticos inmediatos.

También se hacen presentes en la definición de la orientación de CODESA los sectores que apoyan y promueven la Ley Prieto. *Grosso modo* puede decirse que se trata de representantes de sectores medios, socialdemócratas en su orientación política, que consideran que el estado puede cumplir un papel importante en un proceso de "democratización económica": luchan así por mantener las empresas de CODESA, particularmente las definidas como estratégicas, dentro del ámbito estatal o el de propiedad social.

La política de CODESA durante el gobierno de Monge: análisis de la gestión de julio de 1982 a diciembre de 1983

A continuación se sitúan las tendencias que se vislumbran en la entidad durante el primer año y medio del gobierno de Luis Alberto Monge, perteneciente al Partido Liberación Nacional. Las tendencias que se señalan no constituyen la política definitiva de la institución en este período de gobierno. Al concluir la recolección de información en enero de 1984, aún faltan más de dos años de gestión y en ese lapso éstas pueden acentuarse o bien modificarse condicionadas por factores internos y externos.

49. Un análisis de la política económica del período y su base social se encuentra en Rivera, Eugenio: *El Fondo Monetario Internacional y Costa Rica 1978-1982. Política económica y crisis*, Editorial DEI, San José, 1982.

Al celebrar, en noviembre de 1982, el décimo aniversario de la fundación de la Corporación, el Presidente Ejecutivo, Juan Bonilla Ayub, definió tres áreas a las que CODESA se dedicaría preferentemente durante el nuevo gobierno:

a) proyectos sociales caracterizados por una baja inversión, alto uso de mano de obra y localizados en zonas rurales;

b) proyectos de inversión media, caracterizados por un alto valor agregado, y;

c) consolidación de los proyectos existentes.⁵⁰

En el presente, más de un año después, se visualizan cuatro espacios de acción en los que CODESA se encuentra y que son, en orden de importancia:

a) apoyo a las empresas propias con créditos y avales; no se crea ninguna nueva subsidiaria;

b) apoyo financiero a instituciones del estado y en particular a RECOPE, con préstamos directos o mediación en su canalización;

c) desempeño de tareas de intermediaria financiera en la canalización de líneas de crédito externas hacia la banca privada o hacia empresas particulares;

d) financiamiento a proyectos pequeños en áreas rurales en los que participa como socio minoritario o bien mediante apoyo crediticio, asistencia técnica, administrativa, etc.

Estos son los temas que se abordarán a continuación, además del de la venta de las subsidiarias.

Se intentará, asimismo, destacar a lo largo de esta parte del trabajo, que las negociaciones con el FMI que realiza el gobierno de la República, constituyen un condicionante de primer orden en las líneas de actividad que desarrolla la institución durante el período.

Distribución del financiamiento otorgado por CODESA en el gobierno de Monge

Financiamiento dado a las subsidiarias

En la medida en que CODESA no ha vendido sus empresas subsidiarias, continúa desempeñándose como matriz de empresas estatales. En enero de 1984 cuenta con quince compañías, en general altamente endeudadas con la matriz y que demandan su atención permanente.⁵¹

En el cuadro 5 se ven los créditos a las subsidiarias aprobados durante el gobierno de Monge, así como las readevaluaciones que se han realizado en el mismo período. Ambas ascienden a más de ₡3 mil millones. Si se consideran los nuevos préstamos otorgados por CODESA se observa que Fertica concentra el 79,8%. El grueso de las readevaluaciones de créditos beneficia a las grandes subsidiarias de la Corporación (95% del total): ALUNASA, CATSA, Cementos del Pacífico y Fertica.

CODESA no sólo financia en efectivo a sus empresas, sino también les otorga múltiples avales.⁵²

50. Suplemento de CODESA, en: *La Nación*, 21 de diciembre de 1982, p. 8.

51. En los cuadros siguientes no aparece siempre la lista completa de las compañías, pues algunas de ellas no han sido beneficiarias de todas las acciones de la Corporación que se detallan en ellos.

52. Véase Vega, Mylena: "La política de CODESA durante el gobierno de Monge: análisis de la gestión de junio de 1982 a diciembre de 1983", en: *Documentos de trabajo*, no. 75, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, junio de 1984 (citado en adelante como 1984(II)). En el cuadro 2 de este trabajo aparece un detalle de los avales en colones y en dólares que otorga CODESA a sus empresas en 1983.

CUADRO 5

PRESTAMOS APROBADOS Y PRESTAMOS READECUADOS
POR CODESA A SUS SUBSIDIARIAS
(Del 16 de julio de 1982 al 15 de enero de 1984)

SUBSIDIARIA	Préstamos aprobados		Préstamos readecuados		Préstamos totales	
	Monto ¹	Porcentaje	Monto ¹	Porcentaje	Monto ¹	Porcentaje
TOTAL	230,7	100,0	2 822,5	100,0	3 053,2	100,0
Acuacultura S. A.	5,6	2,4	12,6	0,4	18,2	0,6
Algodones de Costa Rica S. A.	6,8	2,9	65,9	2,3	72,7	2,4
Aluminios Nacionales S. A.	30,4	13,2	597,4	21,2	627,8	20,6
Atunes de Costa Rica S. A.	0,0	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0
Central Azuc. Tempisque S. A.	3,8	1,7	817,8	29,0	821,6	26,9
Corporación de Zona Franca de Exportación S. A.	0,0	0,0	18,6	0,6	18,6	0,6
Corporación para el Desarrollo Agroind. Cost. S. A. (DAISA)	0,0	0,0	100,8	3,6	100,8	3,3
Cementos del Pacífico S. A.	0,0	0,0	682,3	24,2	682,3	22,3
Cementos del Valle	0,0	0,0	15,8	0,6	15,8	0,5
Fertili. de Centroam. S. A.	184,1	79,8	500,4	17,7	684,5	22,4
STABAPARI S. A.	0,0	0,0	8,0	0,3	8,0	0,3
Tempisque Ferry Boat S. A.	0,0	0,0	2,7	0,1	2,7	0,1

1. Millones de colones.

Fuente: Departamento de Crédito de CODESA: "Detalle de préstamos aprobados del 16 de julio de 1982 al 15 de enero de 1984" y "Detalle de préstamos readecuados del 16 de julio de 1982 al 15 de enero de 1984".

Además, en octubre de 1983, el Consejo de Administración aprueba capitalizar parte de las deudas de las subsidiarias con la sede central a fin de consolidar a las primeras y posibilitar, en opinión del Consejo, que comiencen a generar ingresos.⁵³ La puesta en práctica de esta decisión debe esperar un estudio de las compañías.

Como puede observarse en el cuadro 6, todas las empresas a excepción de STABAPARI, trabajan con pérdidas en 1983, a pesar de que la mayoría lleva ya varios años produciendo. Vale notar, además, que entre 1982 y 1983, el monto global de pérdidas de las subsidiarias tiende a incrementarse. En cuanto a los casos particulares hay diferencias. ALUNASA

constituye el caso más sobresaliente en cuanto al aumento de pérdidas, las cuales van de ¢19,4 millones en 1981 hasta ¢275 millones en el último año. La situación económica de esta empresa es tan precaria en 1983 que el Consejo de Administración de CODESA discute la conveniencia de cerrarla.⁵⁴ TRANSMESA, empresa de transporte colectivo, muestra también una marcada tendencia a acrecentar pérdidas entre 1981 y 1983. Otras empresas como ACUACULTURA, DAISA y Cementos del Valle (las dos últimas cerraron recientemente) muestran aumentos más moderados en sus respectivos déficits.

Algunas compañías denotan una pauta contraria: las pérdidas tienden a disminuir, lo cual puede interpretarse como un signo de posible recuperación económica a mediano plazo que podría llevar a su consolidación.

53. CODESA, Consejo de Administración, acta de la sesión 621-83.

54. *Ibid.*, acta de la sesión 601-83.

CUADRO 6

UTILIDADES O PERDIDAS OBTENIDAS POR LAS
SUBSIDIARIAS DE CODESA. 1977 a 1983
—Millones de colones—

SUBSIDIARIA	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	TOTAL
TOTAL	-2,9	-8,0	-80,2	-189,3	-296,1	-699,0	-783,5	-2 059,0
Fertilizantes de Centroam. S. A.	—	—	—	-80,2	-147,3	-198,1	-120,3	-545,9
Cementos del Pacífico S. A.	—	—	—	—	-4,7	-74,7	-68,5	-147,9
Aluminios Nac. S. A.	—	—	—	—	-19,4	-123,2	-275,0	-417,6
Central Azuca. Tempisque S. A.	—	—	-63,0	-87,0	-85,5	-135,0	-126,2	-496,7
Cementos del Valle S. A.	—	-0,9	-9,7	-0,6	-0,3	-4,8	-14,1	-30,4
Algodones de Costa Rica S. A.	—	-2,1	-4,4	-7,1	-12,7	-0,2	-6,6	-33,1
Desarrollo Agro- industrial S. A.	—	—	—	—	-10,9	-18,7	-27,9	-57,5
STABAPARI S. A.	—	—	—	-9,9	-9,4	1,6	0,6	-17,1
Acuacultura S. A. Tempisque Ferry Boat S. A.	-1,5	-0,9	-1,4	-1,6	-0,5	—	-0,1	-6,0
Fletamento Mari- timo S. A.	—	—	—	—	—	-0,4	-0,2	-0,6
Transp. Metropol- itanos S. A.	-1,4	-4,1	-1,7	-1,8	-4,4	-137,7	-137,6	-288,7

Fuente: CODESA, Anexo al Acta 622-83 del Consejo de Administración.

A pesar de esta débil tendencia, lo destacable es que la carga económica que significan para CODESA sus empresas es uno de los factores que inhiben hoy la expansión de la institución como generadora de empresas propias.

**Financiamiento otorgado
a terceros: instituciones públicas
y sector privado⁵⁵**

La Corporación, al igual que en el pasado, no se limita a dar apoyo financiero a sus propias empresas. En el cuadro 7 aparece el detalle de los préstamos que otorga a terceros: préstamos directos a empresas particulares, a bancos privados y a instituciones del estado, los cuales

representan el 37,6% de sus créditos totales (cuadro 8). Se ve en el cuadro 7 que las instituciones estatales y en particular RECOPE, concentran el grueso del crédito a terceros (el 67,6%). Se trata en algunos casos de préstamos directos y en otros casos de una mediación de CODESA en la canalización de financiamiento. Le sigue en importancia la colocación de los programas crediticios de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (AID) que equivalen al 31,3% de los préstamos a terceros.

El cuadro 8 reúne la distribución de los préstamos de CODESA a subsidiarias, a instituciones estatales y al sector privado en el período estudiado. Las primeras reciben el 62,4% de los préstamos y readequaciones de éstos; en segundo lugar se encuentran las instituciones estatales que reciben el 23,6%; el 14% restante se destina al sector privado e incluye tanto

55. Se incluye dentro del sector privado a todas aquellas empresas que no pertenecen al Estado, no importa su forma jurídica.
julio-diciembre/1984

CUADRO 7

PRESTAMOS A TERCEROS REALIZADOS POR CODESA
(Del 16 de julio de 1982 al 31 de diciembre de 1983)

DEUDOR	Monto en colones	Porcentaje	Porcentaje
TOTAL	1 842 548 410,21	100,0	—
PRESTAMOS A INSTITUCIONES NO ESTATALES	94 851 578,74	5,1	100,0
Asoc. de Desarrollo Comunal de Santa Elena	54 000,00	0,0	0,1
Asoc. de Desarrollo Integral de Cóbano	1 700 000,00	0,1	1,8
Asoc. de Desarrollo Comunal de Monte Romo	107 275,00	0,0	0,1
Agricultores de la Zona Alta S. A.	125 000,00	0,0	0,1
Agricultores de la Zona Alta S. A.	72 343,80	0,0	0,1
Constructora Belén Ltda.	9 535 200,00	0,5	10,1
Cooperativa Agropecuaria de Paquera R. L.	282 772,60	0,0	0,3
Industria Alimenticia Abangaña	200 000,00	0,0	0,2
Fibras de Centroamérica S. A.	63 485 078,40	3,4	66,9
Fibras de Centroamérica S. A.	15 429 716,19	0,8	16,3
Proyecto Textil de Santa Cruz	100 000,00	0,0	0,1
Subproductos de Café S. A.	544 847,00	0,0	0,6
Asbana (País S. A.)	3 215 345,75	0,2	3,4
PRESTAMOS A INSTITUCIONES DEL ESTADO	1 155 433 298,47	62,7	100,0
Ministerio de Cultura	400 000,00	0,0	0,0
Ministerio de Relaciones Exteriores	892 192,25	0,0	0,1
Ministerio de Seguridad Pública	161 411,78	0,0	0,0
Minist. de Obras Públicas y Transp. (Convenio)	35 000 000,00	1,9	3,0
Presidencia de la República	355 450,00	0,0	0,0
Refinadora Costarricense de Petróleo S. A.	72 540 000,00	2,9	6,3
Refinadora Costarricense de Petróleo S. A.	508 882 176,00	27,6	44,0
Refinadora Costarricense de Petróleo S. A.	537 202 068,44	29,2	46,5
PRESTAMOS DEL PROGRAMA AID-515-K-037	198 330 371,00	10,8	100,0
Banco Agroindustrial y de Exportación S. A.	137 973 004,00	7,5	69,6
Banco de América	4 407 367,00	0,2	2,2
Banco Interfin	55 950 000,00	3,0	28,2
PRESTAMOS DEL PROGRAMA AID-515-K-040	377 162 000,00	20,5	100,0
Banco Agroindustrial y de Exportación S. A.	104 000 000,00	5,6	27,6
Banco de América	50 762 000,00	2,8	13,5
Banco Internacional de Exportación S. A.	64 600 000,00	3,5	17,2
Banco Costarricense de la Cooperación	17 000 000,00	0,9	4,5
Banco de Comercio	37 000 000,00	2,0	9,8
Banco Interfin	103 800 000,00	5,6	27,4
PRESTAMOS DEL PROGRAMA FODEIN	16 633 300,00	0,9	100,0
Polipak de Costa Rica S. A.	6 440 000,00	0,3	38,7
Roladora Centroamericana S. A.	10 193 300,00	0,6	61,3

Fuente: Elaboración propia a partir del extracto del "Estado de préstamos a terceros al 31 de diciembre de 1983", y del "Estado de operaciones formalizadas del programa AID-515-K-040 al 31 de diciembre de 1983" del Departamento de Crédito de CODESA.

préstamos directos a empresas, como la canalización que hace CODESA, en tanto intermediaria financiera, de programas crediticios externos. Estos últimos con-

tribuyen a aumentar, en comparación con los gobiernos anteriores, el peso del apoyo al sector privado que realiza la corporación: significan el 11,75% del total de

julio-diciembre/1984

CUADRO 8

PRESTAMOS TOTALES OTORGADOS POR CODESA SEGUN GRUPO RECEPTOR (Del 16 de julio de 1982 al 15 de enero de 1984)

ENTIDAD RECEPTORA	PRESTAMOS OTORGADOS		
	Monto en millones	Porcentaje	Porcentaje
TOTAL	4.895.6	100.0	—
PRESTAMOS A SUBSIDIARIAS	3.053.2	62.4	100.0
Nuevos préstamos	230.7	4.7	7.6
Readecuaciones	2.822.5	57.7	92.4
PRESTAMOS A INSTITUCIONES PUBLICAS	1.155.4	23.6	100.0
PRESTAMOS AL SECTOR PRIVADO	687.0	14.0	100.0
Instituciones Privadas	94.9	1.9	13.8
Programas AID-515-K-037 y 040	575.5	11.8	83.8
Programa FODEIN	16.6	0.3	2.4

Fuente: Elaborado a partir de los cuadros 5 y 7.

préstamos y el 83,8% del total destinado al sector privado.

La prolongación y acentuación de la tendencia a aumentar el apoyo al ámbito privado de la economía parece depender de la permanencia de su papel como agente financiero de créditos internacionales, el cual a su vez parece estar sujeto hoy a reformas legales que se debaten en la Asamblea Legislativa.⁵⁶

56. Se trata de la reforma al artículo 62 de la Ley Orgánica del Banco Central que ha suscitado amplia polémica legislativa. La reforma eliminaría, entre otras cosas, a intermediarios financieros como CODESA, en la canalización de empréstitos extranjeros. La aprobación de esta modificación parece ser un requisito para que sigan llegando al país préstamos del AID. También parece ser un imperativo dentro de las negociaciones del gobierno con el FMI (*La Nación*, 18 de junio de 1984, p. 6A).

julio-diciembre/1984

El nuevo papel de CODESA como intermediaria financiera

En el período, tal y como se ha señalado líneas atrás, CODESA se convierte en agente financiero de una serie de líneas de crédito externo. Canaliza créditos tanto a instituciones del estado como al sector privado. Dentro de las últimas, las más importantes son las de la AID, las cuales han permitido a CODESA colocar, hasta el momento, más de ₡575 millones. La Corporación actúa como intermediaria entre el Banco Central de Costa Rica y la banca privada del país, en el caso de los préstamos de AID, y entre ese organismo y empresas particulares, en otros casos.

Los programas crediticios de la AID

Estos préstamos son resultado de un convenio suscrito el 14 de julio de 1982 entre el Banco Central de Costa Rica y la AID. La asistencia financiera de este organismo consiste en US\$5 millones no reem-

bolsables y en un préstamo al Banco Central que no excederá los US\$15 millones. El otorgamiento de estos créditos se inscribe dentro de las actividades de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) propiciada por el presidente norteamericano Ronald Reagan. La meta es financiar con ese dinero la balanza de pagos del país para "fomentar la estabilización financiera y la recuperación económica".⁵⁷ Puede asumirse, además, como parte del correlato externo de las políticas de estabilización económica que se impulsan en el país con el fin de suscribir un convenio con el FMI. El convenio con la AID es claro en este sentido cuando especifica, entre sus condiciones, que el país debe

*"Estar de acuerdo en realizar negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y ejecutar el programa de estabilización económica que de estas negociaciones resulte".*⁵⁸

El reintegro del préstamo se hará a cuarenta años plazo y a una tasa de interés del 2% anual por diez años y de 3% de ahí en adelante.⁵⁹ Dentro de los marcos del convenio se han concretado por medio de CODESA, dos programas crediticios: el AID-515-K-037 y el AID-515-K-040.

a) Programa AID-515-K-037. En este caso CODESA es el ente intermediario entre el Banco Central de Costa Rica y los bancos privados del país en la colocación de ₡200 millones. Obtiene por ello un 10% del interés, al igual que el banco privado al que se adjudica el dinero. El Banco Central obtiene un 5% de interés.⁶⁰ A los bancos privados que solicitan participar en el programa se les asigna un crédito de acuerdo con su capital y reservas.

57. *Convenio de asistencia entre los Estados Unidos de América y el Banco Central de Costa Rica*, 14 de julio de 1982, artículo 1.

58. *Ibid*, artículo VI, sección 6.1.E.

59. *Ibid* artículo II, sección 2.2.

60. La información sobre las tasas de interés de los préstamos es del Departamento de Crédito de CODESA.

61. *Convenio . . . op. cit.*, artículo II.

Los bancos están obligados a destinar los recursos al financiamiento de capital de trabajo de empresas que produzcan bienes manufacturados o agrícolas no-tradicionales; a servicios que faciliten la exportación de tales productos; a financiar la compra de acciones de nuevas empresas o la adquisición de nuevas emisiones de acciones que aumenten su capital social. También pueden utilizarse para financiar mejoras en la estructura de endeudamiento de empresas mediante la conversión de deudas de corto plazo a deudas de mediano plazo.⁶¹

Tres bancos privados se acogen al programa 037: el Banco Agroindustrial y de Exportación (BANEX), el Banco Interfin y el Banco de Comercio. En el cuadro 7 aparece el monto total de recursos recibidos hasta la fecha por cada uno de los bancos participantes.

Por su parte, los bancos son quienes deciden el otorgamiento de préstamos a los usuarios y obtienen de éstos las garantías que los respaldan. CODESA no recibe garantía directa, sino pagarés de los bancos por el monto prestado.

b) Programa AID-515-K-040. Proviene de un nuevo desembolso de la AID por US\$10 millones. CODESA participa de nuevo como agente financiero entre el Banco Central y los bancos privados en la colocación de ₡400 millones. Al igual que en el anterior, las colocaciones se asignan con base en el capital y reservas de los bancos que manifiestan interés en participar en el programa y son aceptados.

Los fines a los que deben destinarse los recursos son los mismos que en el préstamos anterior.

En este segundo programa crédito participa un mayor número de bancos. Toman parte BANEX, el Banco INTERFIN, el Banco de Comercio, el Banco de América, el Banco Costarricense de la Cooperación y el Banco Internacional de Exportaciones (BIESA).

En el cuadro 7 se ve el monto de las operaciones formalizadas con cada uno de los bancos privados participantes.⁶²

Por la acción intermediaria, CODESA obtiene en este programa un interés del 8%, los bancos privados el 8,25% y el Banco Central el 9,25%. Los prestatarios particulares pagan un interés del 25,5% en este programa y de 25% en el 037.

Las condiciones en que el país obtiene los créditos de la AID son las mismas en cada uno de los programas, ya que se rigen por el convenio suscrito por la AID y el Banco Central ya mencionado. Sin embargo, en cada uno de ellos el Banco Central determina y reglamenta las condiciones de canalización interna (tasa de interés, plazo, etc.).

Merece destacarse en este contexto, no sólo el papel mediador de CODESA, sino el papel importante que puede tener la banca privada, de reciente auge, dentro de la política norteamericana hacia el país y que se evidencia parcialmente en esta adjudicación de recursos de la AID.⁶³

62. Para un desglose de las empresas o personas receptoras de los préstamos obtenidos por cada uno de los bancos, se remite a Vega, 1984(II), cuadro 6.

63. La banca costarricense se estatizó en 1949. No es sino a partir de finales de la década del setenta cuando empiezan a aparecer nuevos bancos privados. Hoy se perfila su desarrollo y fortalecimiento en relación con la política norteamericana. Se remite sobre el particular a Vega, Mylena: "La recomposición del bloque en el poder en Costa Rica, la política norteamericana y el Fondo Monetario Internacional (1982-1984). Coyuntura y perspectivas" en prensa en: *Anuario de Estudios Centroamericanos*, no. 10, 1984 (citado en adelante como 1984(III)).

64. CODESA: *Forma de operación de FODEIN y participación de CODESA*, julio de 1983, p. 1.

65. Véase "Carta de Intenciones al Fondo Monetario Internacional", en: *La Nación*, 1o. de diciembre de 1982, p. 38A y para la "Ley de Autoridad Presupuestaria", *La Gaceta*, no. 228, 26 de noviembre de 1982 y no. 238, 1o. de diciembre de 1982. La ley es la número 6821 y establece límites al endeudamiento externo e interno de las instituciones estatales, entre ellas CODESA.

Otros fondos externos que maneja o manejará CODESA como intermediaria financiera

CODESA maneja recursos del Fondo de Desarrollo Industrial (FODEIN) que es un sistema financiero establecido por el Banco Central con recursos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial). El fin de este fondo es "atender las necesidades financieras de mediano y largo plazo del sector industrial de Costa Rica".⁶⁴

Hasta el momento CODESA ha colocado únicamente tres préstamos del FODEIN, dos de ellos bajo la administración actual (cuadro 7).

Al parecer las exigencias del Banco Mundial en torno a préstamos de este sistema limitan su efectividad.

CODESA funge formalmente como agente de una línea de crédito de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) por 15 millones de dólares canadienses. No se ha concretado aún ningún préstamo de este convenio. Tampoco de otro por US\$15 millones con el Banco Central de la República Argentina.

Nuevos proyectos de CODESA

Las limitaciones impuestas por las negociaciones con el FMI en particular las restricciones al gasto público, la creación (dentro de los marcos de ellas) de la "Ley de Autoridad Presupuestaria",⁶⁵ y las propias dificultades económicas de la entidad, obstaculizan que CODESA se expanda como matriz de nuevas subsidiarias. La expansión del estado empresario se encuentra así restringida desde el punto de vista económico y político-legal.

Dentro de las limitaciones económicas y políticas al crecimiento de CODESA como generadora de nuevas compañías propias, parece desarrollarse, si bien con muy poco peso económico, otra vía de promoción y apoyo a proyectos. Se trata

del apoyo (mediante inversión minoritaria,⁶⁶ crédito o simplemente promoción del proyecto y asistencia técnica, administrativa, etc.) a pequeños proyectos rurales. Por lo general el desembolso de CODESA es de menos de ₡1 millón. Ahí participan productores agrícolas, asociaciones de desarrollo comunal y de desarrollo integral. Las fuentes de financiamiento para estas empresas provienen del dinero que percibe CODESA por ley por cada dólar cambiado en el mercado, de intereses recibidos y también de un crédito revolucionario con el Banco Popular.⁶⁷

Algunos ejemplos de estas iniciativas son el proyecto para el fomento y comercialización de la producción hortícola de Santa Elena de Puntarenas y de Abangares de Guanacaste en el cual CODESA suscribe el 26% del capital social y se asocia a sesenta productores. Otro es el préstamo aprobado a la Asociación de Desarrollo Comunal de Monte Romo de Guanacaste para la instalación de un trapiche y a la Asociación de Desarrollo Integral de Cóbano para el cultivo de marañón. Basten estos ejemplos para indicar la tendencia.

La venta de subsidiarias de CODESA y el FMI

Desde que se inicia el nuevo gobierno en 1982, el tema de la venta de las subsidiarias de CODESA no puede verse al margen de las negociaciones con el FMI. Incluso la evolución de la legislación en torno al tema tiene el sello de este organismo.

En la carta de intenciones que remite el gobierno a esa institución internacional a fines de 1982⁶⁸ se indica que una forma de fortalecer las finanzas del estado es vendiendo empresas de CODESA. Esta venta, según el gobierno costarricense, permitirá "reorientar las operaciones futuras de CODESA y eliminar el financiamiento del Banco Central a esa Corporación a partir de 1983".⁶⁹ Como se señala, "de las inversiones estatales las únicas recuperables son las de CODESA".⁷⁰ Por eso y por el alto endeudamiento de la institución con el Banco Central, no es de extrañar que la intención de vender sus compañías sea un punto medular en el fortalecimiento de las finanzas estatales, requisito que pide el FMI para suscribir un convenio con el país.

A solicitud expresa de los representantes del FMI⁷¹ se introduce una cláusula sobre el particular en las normas de ejecución del presupuesto de 1983.⁷² En ellas se autoriza la venta del 49% de las acciones de las empresas a costarricenses, previa autorización del Consejo de Gobierno, que es la asamblea de accionistas de CODESA, y de la Contraloría General de la República. La venta a extranjeros se restringe a un 40% de las acciones. Ventas de mayor envergadura requieren aprobación legislativa. Con esta legislación se da un primer paso hacia la eliminación de las restricciones establecidas por la Ley Prieto.

Posteriormente se aprueba la "Ley para el equilibrio financiero del sector público"⁷³ en la que se amplían las posibilidades de venta de las compañías de CODESA. En efecto el artículo 55 de la ley autoriza a CODESA a vender la totalidad de las acciones de sus compañías con algunas excepciones que involucran a la mayoría de las principales subsidiarias. En el caso de Fertica y de Cementos del Pacífico se estipula que, salvo si se hace a asociaciones de trabajadores (cooperativas, asociaciones solidaristas, etc.) no se puede vender más de un 40% de las acciones. CATSA y Cementos del Valle sólo pueden venderse al sector cooperativo.

julio-diciembre/1984

66. El Presidente Ejecutivo de CODESA, Bonilla Ayub, manifiesta que CODESA no participa en más de un 30 por ciento del capital de estos proyectos (entrevista realizada por la autora el 10 de enero de 1984).

67. *Idem*.

68. *La Nación*, 1o. de diciembre de 1982, p. 38A.

69. *Idem*.

70. Entrevista citada a Bonilla Ayub.

71. Según consta en el acta de la sesión 560-82 del Consejo de Administración de CODESA.

72. Véase "Ley del presupuesto . . .", *op. cit.*, artículo 51.

73. Ley 6955: en Diario Oficial *La Gaceta*, no. 45, 2 de marzo de 1984.

Se libera la venta de las compañías restantes (ALUNASA, STABAPARI, ACUA-CULTURA, Tempisque Ferry Boat, etc.).

Vale añadir que la existencia de esta ley responde al desacuerdo del FMI con el presupuesto nacional de 1984 aprobado el año pasado.

La política de CODESA durante el gobierno de Monge, el FMI y las luchas políticas

No es posible hablar de la política definitiva seguida por CODESA en el gobierno de Luis Alberto Monge. Ello debe hacerse retrospectivamente al concluir sus labores en 1986. Sin embargo, el trabajo intenta situar las tendencias que se perfilan a casi dos años de iniciada la nueva administración. Su profundización o modificación dependerá de factores económicos, sociales y políticos y en forma importante de la evolución de las negociaciones con el FMI.

Las líneas trazadas hasta hoy por la presente gestión de CODESA se pueden resumir de la siguiente forma:

a) Predominio del apoyo financiero a las empresas subsidiarias, las cuales reciben préstamos o readequaciones de créditos por más de Q3 mil millones entre julio de 1982 y diciembre de 1983. Eso indica el alto déficit que mantienen con la matriz. Por otra parte, en el período no se constituye ninguna nueva subsidiaria, lo cual se explica de manera importante por la situación económica de la Corporación y del país y por las restricciones al endeudamiento público que se intenta realizar dentro de los compromisos de estabilización económica;

b) Dentro del apoyo financiero a terceros predomina el que ofrece a instituciones estatales y que concentra un 62,7% del financiamiento a terceros y el 23,6% del financiamiento total de la Corporación en el período;

c) En comparación con administraciones anteriores, la presente da un peso julio-diciembre/1984

mayor al financiamiento del sector privado. La forma principal en que se realiza es por la canalización de líneas de crédito externo. CODESA se desempeña como su intermediaria financiera. La obtención de los fondos más importantes canalizados dentro de estas actividades, está condicionada por la realización de negociaciones con el FMI.

d) CODESA parece interesarse, con un peso económico aún muy limitado, por el apoyo a pequeños proyectos rurales de asociaciones de productores, de desarrollo comunal, etc. Para financiarlos utiliza sus propios recursos. Por ello se vislumbra como una tendencia viable actualmente;

e) La venta de las subsidiarias se autoriza legalmente con ciertas restricciones, pero aún no se ha concretado ninguna venta;

f) Las negociaciones del gobierno con el FMI condicionan las actividades de CODESA en el período de la siguiente manera: en primer lugar establecen restricciones a las posibilidades de endeudamiento estatal (y por ende a la expansión de CODESA como matriz de empresas públicas) y patrocinan la venta de empresas estatales como forma de equilibrar el déficit del sector estatal. En segundo lugar, posibilitan líneas de crédito externo que son canalizadas por CODESA al sector privado: el suministro de estas líneas crediticias externas está sujeto a la realización de negociaciones del gobierno con el FMI.

A su vez, las restricciones arriba enunciadas estimulan a CODESA a desarrollar proyectos financiables con sus propios medios económicos.

Con lo anterior se desea resaltar que el FMI constituye un *condicionante fundamental* en la evolución de CODESA durante el período analizado aquí.

¿Cómo se inscribe esta orientación de la Corporación dentro de las luchas políticas del país?

Los primeros años del gobierno de Luis Alberto Monge parecen anunciar una *recomposición del bloque en el poder* bajo la égida del sector exportador no-tradicional y del bancario privado.⁷⁴ En ello juegan un papel central la política norteamericana (con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y sus programas) y el FMI.⁷⁵ En torno del proyecto neo-exportador - bancario parecen articularse otros sectores o fracciones del bloque en el poder como el comercial y el industrial.⁷⁶ Estos sectores o fracciones constituyen el sustento social interno de las acciones de estabilización propiciadas por el FMI y de los programas norteamericanos, en especial del financiamiento de la AID.

En el contexto antes descrito de recomposición del bloque en el poder se perfilan, desde varios ángulos, tendencias al debilitamiento de CODESA. En primer lugar las limitaciones a su crecimiento dentro de las negociaciones con el FMI. En segundo lugar, con apoyo de la AID se creará en breve la Corporación privada de inversiones.⁷⁷ En tercer lugar, existen fuertes presiones para que se apruebe la reforma al artículo 62 de la Ley orgánica del Banco Central. Esta reforma no sólo parece beneficiar a la banca privada, sino que elimina el papel de CODESA como intermediaria financiera. Es una medida que cuenta con el beneplácito y sustento del FMI y de la AID.

El debilitamiento de CODESA parece hoy tener viabilidad, no sólo debido a su situación económica y a las razones anteriores, sino también porque en la coyuntura actual, a la sombra de la política norteamericana, el conjunto de las fuerzas dominantes dentro del bloque en el poder parecen haber perdido interés en ella.

74. Este proceso de recomposición del bloque en el poder en el período es el objeto de estudio de Vega, 1984(III).

75. *Idem*.

76. *Ibid*, párrafos 4.1, 4.2 y 5.

77. *Ibid*, párrafo 4.1. Esta entidad privada desempeñará tareas similares a las de CODESA.

La dinámica política, sin embargo, no se reduce exclusivamente a las fuerzas del bloque dominante. En ese sentido debe destacarse que los sectores que promovieron la Ley Prieto se contraponen a la posibilidad de un desmantelamiento de la institución mediante la privatización de las empresas. En alianza con la representación cooperativa en la Asamblea Legislativa logran darle privilegio legal a las asociaciones de trabajadores y cooperativas en la adquisición de las empresas de CODESA.

Esto ocurre dentro de una agudización de tensiones sociales que se aceleran entre junio y julio de 1984 y que enfrentan a un bloque en el poder cada vez más unificado a parte de los sectores medios y laborales.

Dentro de este conjunto de antecedentes, el destino de CODESA como matriz de empresas estatales aparece comprometido.

Consideraciones finales

El trabajo se ha situado en dos planos de análisis. En el primero repasa descriptivamente la especificidad de las acciones de CODESA durante su primera década de existencia y bajo diferentes gobiernos. La entidad pasó de un desarrollo acelerado como matriz de empresas estatales de producción creada con intención económica y política definida (gobierno de Oduber), a una expansión que dependió principalmente de opciones coyunturales (gobierno de Carazo). En estos dos períodos la orientación de CODESA muestra bien las características con que se incrementa la presencia del estado en la producción del país.

Hasta el presente las subsidiarias no han logrado consolidarse económicamente, lo cual dificulta a la corporación crear nuevas compañías. En efecto, durante los años que lleva el gobierno de Monge las posibilidades de acción de CODESA se encuentran profundamente condicionadas

por esa situación, así como por las demandas del FMI para suscribir un convenio con Costa Rica y las acciones de la AID, brazo ejecutor importante de los programas de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe del gobierno norteamericano que se proponen fortalecer a los sectores privados de la región. Estos dos elementos externos serán un factor apreciable en la evolución futura de la entidad.

Se ha mostrado, igualmente, el papel central que ejerce el Poder Ejecutivo durante los gobiernos de Oduber y Carazo en la definición de la política de la institución. Constituye CODESA un buen ejemplo de la tendencia general del estado costarricense hacia la centralización de funciones en el Ejecutivo. Centralización que ha ido aparejada con el incremento de las tareas económicas del estado. Cómo afectarán a esta tendencia los intentos liberalizadores de la economía es algo por observar.

Vale la pena mencionar que durante el gobierno de Carazo se materializan iniciativas orientadas a establecer bases para convertir a CODESA en un complemento directo del capital privado. Se considera, sin embargo, que en la actualidad ese proyecto ha perdido vigencia para los sectores sociales que lo impulsaron dadas las alternativas que abre en ese sentido la política norteamericana.

El gobierno de Monge, por su parte, parece marcar un momento de transición en la evolución de CODESA y ser punto de arranque de un debilitamiento progresivo de la institución en su papel original. Esto se manifiesta tanto en los impedimentos legales a su crecimiento, como en la posible eliminación de su nuevo papel de intermediaria financiera y en la creación de alternativas que sustituyan algunas de sus posibles funciones.

Desde su inicio CODESA se convirtió en un aparato *estatal* (y no mixto como lo planteaba su ley de creación) y por ende en objeto de las luchas políticas de las clases sociales. En sus primeros años se configuró como el eje articulador del proyecto político de un sector social con miras hegemónicas. Por ambas razones se ha considerado de interés situar también el análisis en un segundo plano: realizando una aproximación al papel de la institución dentro del contexto político del país en los diferentes momentos. Lo más significativo de destacar es la decreciente importancia política de CODESA a partir de 1978, la cual se vincula a una redefinición de los intereses de los integrantes del bloque en el poder. Es en este ámbito y en su articulación con factores externos, donde se habrá de definir el papel futuro de CODESA y su posible desaparición como matriz de grandes empresas estatales de producción.