

La desvirtualización del control de las empresas públicas en Costa Rica: un comentario

Mauro Murillo*

EL AUTOR LLAMA LA ATENCIÓN SOBRE EL USO INAPROPIADO DE LOS MECANISMOS UTILIZADOS PARA EL CONTROL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN COSTA RICA.

Por pura conveniencia práctica, en este escrito se entenderá a la empresa pública como una sociedad anónima** controlada económicamente por el sector público. Ejemplos típicos en Costa Rica: CODESA, ASBANA, RECOPE, CNFL, ZONA FRANCA, etc.

Inspirados por GUARINO, *Scritti di Diritto Pubblico dell' Economia*, tenemos por dogma: a) que existan modelos organizativos, propios del sector público y del sector privado; b) que estos modelos comprendan determinados caracteres estructurales, y suponen un determinado régimen jurídico, organizativo y funcional, y en especial de control; c) que la eficacia del modelo está condicionada por el régimen jurídico que se le aplica.

Siendo así, la sociedad, cuyo eficacia como modelo de organización en el sector privado está comprobada, falla cuando se

le altera el régimen jurídico— que le es propio o se utiliza con fines distintos a los suyos.

La funcionalidad de cada modelo de organización depende de que no se alteren sus condiciones esenciales, pues de otro modo se les conduce a la desnaturalización, la ineficacia y por ende, al fracaso.

En el caso de la empresa pública en Costa Rica, el problema de la desnaturalización se agrava, porque el fracaso de este modelo de organización refuerza el cuestionamiento sobre la total participación (no reguladora) del Sector Público en el campo de la economía.

No se trata de revivir una discusión cada día menos fructífera: la de la naturaleza jurídica de las empresas públicas. En general todos (Jurisprudencia, Contraloría General de la República y Procuraduría General de la República) se han puesto de acuerdo en que las principales empresas de este tipo (aunque no todas) son entes públicos no estatales —pese a que el modelo de sociedad anónima que

*Doctor en Derecho, Investigador y escritor de temas jurídicos-administrativos.

**Por efectos prácticos, en adelante denominaremos a estas empresas "sociedades".

la caracteriza es típico del Decreto Privado— y es esta calificación la que ha favorecido la tendencia que tratamos de identificar en estas páginas: el control en las empresas públicas.

En 1978 aparece en La Gaceta el Decreto Ejecutivo No. 7921-H, el cual sin mayor base legal, inicia una cadena de restricciones que han ido sometiendo a las sociedades, las sujeta a la fiscalización de la Contraloría General, y les establece una serie de normas propias del sector público. El único beneficio de esta Ley es que faculta a la Contraloría para *examinar y evaluar el grado de eficiencia, efectividad y economía presentes en el uso de los recursos que administran tales empresas*”.

En 1982 se veta la Ley No. 6782, que liza y llanamente hace aplicable a las empresas públicas la Ley de la Administración Financiera de la República, dictada específicamente para los entes estatales, y dedicada, en su mayor parte, a regular las contrataciones.*

Paralelamente, los últimos años se han visto afectados por una gran crisis económica. La principal empresa pública, CODESA (holding que debió de haber sido ente estatal), ha resultado un fracaso económico. Además el cuestionamiento de moda ha sido el gigantismo del sector público.

Todos estos factores han hecho que la legislación más promovida en los últimos años, atinente al sector público y a sus empresas, procure la contención del gasto público. Con este objetivo las

empresas públicas al igual que cualquier ente estatal han sido sometidas a fuertes restricciones. Ejemplos elocuentes de esta tendencia son la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, No. 6821-82, y la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, No. 6955-84, las cuales hacen más daño al modelo de empresa pública, que el que puedan hacerle sus clásicos adversarios ideológicos.

Las sociedades anónimas no se inventaron para ser reguladas como entes públicos. Si se advierte que este modelo de sociedad sólo puede utilizarse desnaturalizándolo, es mejor desecharlo y constituir en su lugar entes estatales.

El sistema de control más apropiado de las empresas públicas es precisamente el que no se les aplica: el de la evaluación periódica de su eficacia y de su eficiencia, por un órgano independiente, con informe y debate en el Parlamento y con la responsabilidad del Ministro del respectivo sector. Sin embargo, la tendencia clara en su lugar, ha sido proliferar el régimen de control de las empresas públicas, despreciando los mecanismos de control idóneos para tales entes.

El problema aún puede ser más hondo, y no exclusivo de la empresa pública. En Costa Rica no existe una verdadera tradición, en el sector público, de dirección, con base en la formulación de directrices; y de control con base en la evaluación de la eficacia y de la eficiencia. Esto ha conducido, necesariamente, a un énfasis desorbitado de controles minuciosos y pocos significativos □

* En el mismo veto se menciona el proyecto de Ley General de las Sociedades-Empresa Pública, el cual, a nuestro juicio, sí significa un planteamiento racional sobre el control de esas empresas. Este proyecto está prácticamente abandonado en la Asamblea Legislativa.