

Revista Centroamericana de Administración Pública



7

Tema:
**Empresas
Públicas**

en este número

Las empresas públicas en el desarrollo

p. 5

El sector de empresas públicas en Honduras: propuesta de investigación

p. 43

CODESA: política institucional y luchas por el poder (1974-1984)

p. 69

Los sistemas de control externo en las empresas públicas

p. 97

La desvirtualización del control en Costa Rica: un comentario

p. 113

Cifras Administraciones públicas centroamericanas: sector descentralizado

p. 115

Documentos El ICAP en Centroamérica: Ponencia presentada a la VI reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal

p. 131

Edwin Ramírez

El autor propone una relación disarmonica de las empresas públicas costarricenses y su actuación en la vida social, distinguiendo a partir de ello un marco en los proyectos políticos de los grupos gobernantes.

Sergio Membreflo

El trabajo expone un planteamiento económico para determinar el aporte de las empresas públicas al crecimiento económico. El ámbito de la investigación es el sector de empresas públicas de Honduras.

Mylena Vega

La autora establece una serie de relaciones entre los proyectos políticos de tres administraciones gubernamentales costarricenses, y las políticas de desarrollo de la Corporación Costarricense de Desarrollo S. A. (CODESA), con énfasis en la participación del Estado en las empresas públicas.

Praxis J. Fernández

El autor propone una metodología y una serie de recomendaciones para el control gubernamental de las empresas públicas, basado en las diferencias existentes entre los sistemas de control de las empresas públicas y privadas, y en las características de estas empresas.

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.

Gabriel Gallegos

El autor presenta comparativamente para la región centroamericana una serie de datos del sector descentralizado del Istmo Centroamericano.

Jocelyn Jacques

Ponencia presentada por el Director de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Quebec, a la Reunión que sobre personal de la administración pública se llevó a cabo en forma conjunta por el ICAP y las Direcciones de Servicio Civil del Istmo Centroamericano, realizada en Ciudad Guatemala del 6 al 10 de mayo de 1985.

Revista Centroamericana de Administración Pública

Número 7
Julio/Diciembre/1984

★Director
Carlos Cordero d'Aubuisson

★Editor
Rethelny Figueroa

★Comité Editorial
Gilberto Flores/Santiago Ruiz/Dennis
Aguiluz F./Edelberto Torres-Rivas/
Carmen María Romero/Francisco Pinto

★Coordinación Programa Editorial
María Cecilia Alvarado Van Patten

★Diagramación
Jaime Castro

★Unidad de Producción
Denia María de Corrales

★Unidad de Impresión
Efraín Quesada

●Para suscripciones, canje y solicitudes, escribir a Editor Revista Centroamericana de Administración Pública, ICAP, Apartado 10.026, San José 1000, Costa Rica, C.A.

●Esta publicación ha sido impresa en los Talleres Litográficos del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), en el mes de julio de 1985.



EL Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) inicia una nueva época de su publicación periódica, la Revista Centroamericana de Administración Pública, con el tema central dedicado a las empresas públicas.

LAS empresas públicas han sido objeto de amplio debate en los últimos años alrededor del mundo, pero muy especialmente en los países subdesarrollados. En ese debate han surgido diversos enfoques respecto de los fundamentos y los fines de las empresas públicas. Es en este ambiente y con el propósito de cuestionar la empresa pública centroamericana que ofrecemos el tema en este número de la Revista.

EL rol de las empresas públicas en las sociedades postcoloniales ha adquirido considerable importancia como un instrumento de desarrollo. Cuando el Estado liberal abandona su postura abstencionista e inicia las primeras intervenciones económicas y sociales, hace su aparición la noción de servicio público y al término de la Segunda Guerra Mundial su aporte es decisivo en los movimientos de nacionalización y sirve de justificación inicial a las primeras manifestaciones de la actividad empresarial del Estado, aún cuando progresivamente éstas se van liberando de su vinculación con el servicio público para afirmar la configuración de un nuevo concepto de contornos imprecisos, pero cuya finalidad económica y jurídica es irreversible; las empresas públicas.

LA decisión del Estado de crear entidades-empresas para ejercer funciones que hasta el momento no desem-

peñaba, y la intención de sustraer a las nuevas instituciones de una excesiva centralización que impidiese, entre otras cosas, la oportuna toma de decisiones y la eficaz atención de los servicios públicos, es sin duda el punto de referencia en torno al cual ha gravitado el fenómeno más decisivo para la transformación del sistema jurídico a partir de los últimos años del siglo XIX: la intervención directa del Estado en la economía.

ES tal la importancia del conjunto de las empresas públicas que la dirección y forma de acción que éstas adoptan, no solamente afecta al desarrollo de las mismas, sino el resto de las variables macroeconómicas: nivel de la actividad económica, balanza de pagos, inversión, inflación, etc. De aquí la necesidad de enfocar la acción de las empresas públicas ya no sólo como un instrumento del crecimiento y desarrollo socioeconómico, sino también como instrumento de política económica. Por tanto, la racionalidad de considerar a la empresa pública como un instrumento de política económica se deriva de la magnitud e importancia, tanto cuantitativa como cualitativa, que ha alcanzado en los últimos años el sector empresarial del Estado.

NO obstante el importante papel que conscientemente se le asigna a la empresa pública en el proceso del desarrollo económico y algunas ventajas que "teóricamente" le son intrínsecas, existen también algunos problemas que deben ser considerados y tomados en cuenta. De hecho, éstos afectan de manera importante no únicamente a la relación entre las empresas públicas y el gobierno, sino también a la relación de aquéllas con el sector privado y a

sus relaciones con el exterior y con el sector laboral.

A pesar de recientes esfuerzos y definiciones importantes, no se cuenta aún con una política general para las empresas públicas. Esto es, falta definir objetivamente cuál es, en lo sustantivo, el papel social y el papel económico de dichas empresas para fijar a partir de ahí, los parámetros de evaluación de su comportamiento, tanto en su gestión interna como en relación con el grupo o sector al que pertenecen y también con respecto a la colectividad a la que sirven. Consecuentemente, la fijación de una política general necesaria para optar por una estrategia de desarrollo con objetivos, orden de prioridad más o menos definidos, metas de instrumentos claramente estipulados constituyen elementos que precisen el papel de las empresas públicas.

ADICIONALMENTE, los recientes debates intensos y polémicos han reabierto la problemática del tema en nuevos aspectos. Si bien la controversia no es nueva, adquiere particular importancia desde el momento en que reaparece con singular vigor, y en algunos casos, se erigen en doctrinas oficiales, las formulaciones que plantean una profunda revisión crítica del papel cumplido por estos entes en la evolución de las economías nacionales. Es más, el cuestionar estas tendencias no está ya restringido a aspectos parciales a los que se acude, como por ejemplo, a los límites y expansión del campo de actividad de las empresas estatales o la eficiencia y eficacia de su funcionamiento, sino se inscriben dentro de la discusión más amplia relativa a la definición de las funciones del Estado en la economía.

Revista Centroamericana de Administración Pública

● La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista abierta a todas las corrientes del pensamiento administrativo que aboga por el desarrollo de la disciplina en Centroamérica.

● Esta publicación es editada cada cuatro meses por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), organismo intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José de Costa Rica.

● Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del Instituto Centroamericano de Administración Pública.

● La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA
Apartado 10.025/San José, Costa Rica, C. A./Teléfono 22-31-33/Télex 2180 ICAP CR

Las empresas públicas en el desarrollo

Edwin Ramírez*

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

Presentación

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

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

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

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

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

* Licenciado en Economía.

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

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

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

I PARTE

Conceptos, características y funciones de las empresas públicas

Introducción

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

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

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

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

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

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

Origen del concepto de empresa pública

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

julio-diciembre/1984

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

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

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

Diversas concepciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. *Ibidem*, p. 379.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Naturaleza jurídico-económica

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

Naturaleza jurídica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Naturaleza económica

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

15. *Idem*, pp. 132.

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

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

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

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

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

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

Multidimensionalidad de las empresas públicas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Estado empresario y Estado subsidiario

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

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

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

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

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

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

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

25. Agustín Gordillo. *Idem*, p. 15.

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

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

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

que deban concurrir determinadas condiciones."²⁷

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SEGUNDA PARTE

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

Introducción

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

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

julio-diciembre/1984

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

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

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

El caso de Costa Rica

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

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

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

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

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

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

De la independencia al ascenso de Tomás Guardia Gutiérrez

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

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

Esos esfuerzos iniciales por ir conformando el Estado nacional adquirieron

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

julio-diciembre/1984

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La década de los setenta

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Perfil económico de las empresas públicas

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

El complejo actual de empresas públicas

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

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

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

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

julio-diciembre/1984

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

Nivel y estructura de los gastos totales

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

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

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

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

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

Participación en la generación del Producto Interno Bruto

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

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

Participación en la formación de capital

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

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

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

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

Absorción de empleo

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

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

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

Algunas conclusiones

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

Interacción entre la empresa pública y el desarrollo económico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

54. *Ibidem*, p. 225.

55. *Idem*, p. 225.

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

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

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

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

ANEXO ESTADISTICO

CUADRO 1

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

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

Fuente: Banco Central de Costa Rica, Cuentas Nacionales.

CUADRO 2
COSTA RICA: OFERTA Y DEMANDA GLOBALES 1960-1978
 —en millones de colones corrientes—

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

Fuente: Banco Central de Costa Rica, Cuentas Nacionales.

CUADRO 3
COSTA RICA. EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS:
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TOTALES 1958-1977
 —en porcentajes—

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 7-a

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

—números absolutos—

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

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

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

CUADRO 7-b

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

—números absolutos—

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

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

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

El Sector de Empresas Públicas en Honduras: propuesta de investigación

Sergio A. Membreno*

EL TRABAJO EXPONE UN PLANTEAMIENTO ECONOMICO PARA DETERMINAR EL APORTE DE LAS EMPRESAS PUBLICAS AL CRECIMIENTO ECONOMICO. EL AMBITO DE LA INVESTIGACION ES EL SECTOR DE EMPRESAS PUBLICAS DE HONDURAS.

... los nuevos enfoques teóricos parten del reconocimiento que la empresa pública es un fenómeno multidimensional, que ocupa un sitio intermedio entre la empresa "pura" de la teoría neoclásica y el típico organismo normativo del Gobierno Central.

HORACIO BONEO (1981)

Introducción

El presente trabajo de investigación referente a la empresa pública (EP) en Honduras, pretende, como objetivos fun-

damentales, contribuir a fortalecer las bases metodológicas e instrumentales para el análisis y evaluación de la EP, y propiciar un ámbito adecuado para la discusión sobre el funcionamiento y problemática de lo que denominaremos en adelante Sector de Empresas Públicas (SEP).

Así, esta investigación trasciende el sentido estrictamente académico, para convertirse a la vez en una propuesta de acción, orientada a estudiosos e investigadores del papel del *Estado Empresario* en la economía mixta, a los funcionarios y directivos de las EP, y al personal vinculado a los órganos de coordinación, control y evaluación del SEP. Es por ello que se espera suscitar algunos resultados que contribuyan al mejor conocimiento de la EP, haciendo viable una mejor gestión.

Es precisamente en el momento actual —caracterizado por una severa *crisis fiscal del Estado*, un agudo nivel de desempleo y un creciente cuestionamiento al rol de las empresas públicas y mixtas¹ en términos del cumplimiento de sus objetivos y eficiencia— que se vuelve imprescindible una mayor comprensión de la com-

* Licenciado en Ciencias Económicas.

Investigador, Técnico-planificador en CONSUPLANE de Honduras.

1. Principalmente la Corporación Hondureña del Banano (COHBANA), la Corporación Industrial Forestal de Ciancho (CORFINO) y otras subsidiarias de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR); la misma COHDEFOR, otras empresas mixtas financiadas por la Corporación Nacional de Inversiones (CONADI) y algunas EP dedicadas a la prestación de servicios básicos, como el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) y la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE). Las empresas mixtas con capital estatal mayoritario (51 por ciento) se consideran empresas públicas.

pleja naturaleza de la EP —en su dimensión dual; empresarial y pública— y de su significado como el agente económico más dinámico del sector público.

Es en el contexto de crisis actual, el rol de la EP como instrumento de política de desarrollo adquiere una relevancia que traspasa su función estrictamente económica, (formación bruta de capital, exportaciones, valor agregado, etc.) y hace evidente una profunda connotación política y social, que repercute en todo el sistema global (sociedad).

En ese sentido, no es extraño que el tema EP se convierta —por su propia naturaleza— en un tópico controversial, originando en los círculos económicos, políticos y académicos, ardientes y prolongadas polémicas entre los promotores de la intervención del Estado en la economía —identificados generalmente con posiciones neo-keynesianas, socialistas y su extremo marxistas—, y los que combaten vehementemente el intervencionismo estatal, identificados con posiciones neo-clásicas y monetaristas. Dentro de este amplio contexto, formular una propuesta metodológica de análisis y evaluación del SEP, implica definir empírica y científicamente el marco teórico que orienta la investigación.

El desarrollo de ésta se caracteriza por la amplitud interdisciplinaria, pues este postulado es la única vía que permite un marco lo suficientemente integral y consistente, para lograr una aproximación objetiva del fenómeno *Empresa Pública*.

Marco teórico

Definición del problema

Honduras es un país dependiente económica, política, tecnológica y culturalmente; caracterizado por una economía en la que se encuentran polos de desarrollo con elevada concentración de capital e

infraestructura —vinculados directamente al capital internacional a través del comercio externo—, y zonas en las cuales la situación estructural se caracteriza por un desequilibrio en la utilización de los factores humanos y de capital, lo cual deriva en niveles de producción, nacional y per capita, bajos.

Coexisten dos tipos de formación social: una desarrollada y ligada directa o indirectamente a la inversión extranjera, y otra marginal, caracterizada básicamente por niveles de subsistencia bajos y sin una integración a las regiones más desarrolladas.

Honduras, por su desarrollo histórico y económico, está inserta en el sistema capitalista mundial como una economía exportadora de bienes primarios agrícolas, con un sector externo ligado al comercio internacional, que se convierte en la variable explicativa fundamental del crecimiento económico del país. Esta misma característica determina el alto grado de apertura de la economía hondureña, la cual se vuelve aún más vulnerable por las fluctuaciones de los precios internacionales de los productos agrícolas exportados.

Por esas características generales, Honduras, como país dependiente, no ha podido recorrer el lento camino orgánico que siguió el capitalismo en las sociedades avanzadas. Se lo impide un mercado dominado y desarrollado por las transnacionales, el desarrollo alcanzado a escala internacional por las fuerzas productivas —que implica exigencias descomunales en materia de infraestructura—, y la misma naturaleza de los productos agrícolas exportados, caracterizados "*por una elasticidad ingreso y una elasticidad precio-demanda muy baja*".²

La tardía inserción de Honduras en el sistema capitalista mundial por la vía del comercio y capital extranjero organizado, trajo consigo un monopolio precoz, al establecerse esta forma de producción en un ambiente social sumamente atrasado. De esta manera, la formación del Estado Hondureño ocurre bajo circuns-

julio-diciembre/1984

2. BID. *Honduras: informe económico 1982*, p. 2.

tancias en las que el juego de las fuerzas económicas y sociales internas, parece condicionado por la vinculación al mercado mundial.

Prácticamente desde el inicio, el Estado tiene que actuar en el desarrollo de las fuerzas de producción, y esto es lo distintivo. El Estado hondureño no responde ni está dirigido por una fuerza social hegemónica que comande un proceso social (a la manera del capitalismo clásico), sino que, todo lo contrario, ante la debilidad congénita de las clases dirigentes locales, el Estado actúa como dispositivo regulador y de apoyo al desarrollo.

La economía dependiente de Honduras y las funciones del Estado en este tipo de sociedad, permiten determinar dos rasgos fundamentales: el desarrollo desigual de la economía hondureña (que condiciona al mismo Estado),* la intensificación de los problemas sociales en términos de vivienda, educación y salud (que se interfieren de un déficit habitacional creciente, un nivel de analfabetismo elevado —y que se ha reducido escasamente durante los últimos años—, una tasa de mortalidad infantil elevada y un alto grado de desnutrición de la población joven del país), situación que en su conjunto marca el cuadro patético de las condiciones de vida de la mayoría de la población hondureña.

El Estado hondureño, en su fase actual, muestra una mayor complejidad en la estructura administrativa y una creciente intervención en la actividad económica del país. Esta tendencia lo ha orientado a crear y consolidar las condiciones necesarias para la acumulación de capital mediante la construcción y mejoramiento de la infraestructura (FNH, ENP) y de servicios básicos (ENEE, SANAA, HONDUTEL) —lo que ha venido realizando

* Por ejemplo, las políticas de desarrollo apoyadas a partir de la década de los 50, hacen énfasis en la inversión y gasto público orientado a la creación de infraestructura física (SANAA, HONDUTEL, FNH, ENP, ENEE).

secularmente, y aceleradamente en la década de los 70. También, mediante su creciente intervención económica en la actividad productiva —por medio de la creación de empresas públicas como COHDEFOR y COHBANA, y una serie de empresas mixtas, entre ellas CORFINO e INCEHSA —ha pasado a tener un papel más significativo en el crecimiento económico de Honduras.

Las EP se han orientado en gran medida a la formación bruta de capital (FBC), aumentando considerablemente el *stock* de capital de la economía y el valor agregado (VA). Las variables fundamentales del crecimiento económico son las exportaciones (X) y la inversión (I); de ahí que la inversión pública juegue un papel decisivo, y sea precisamente el SEP el que tenga mayor responsabilidad en su ejecución, de ello también el papel clave del SEP como sector dinámico de la economía. Sin embargo, la función de la EP no es estrictamente económica: el gasto público como instrumento de desarrollo juega un papel cada vez más relevante en el volumen de inversión (I) y consumo (C), afectando el ingreso nacional y el empleo, por ello se espera que la empresa pública cumpla también objetivos de carácter social.

Las EP, como entes insertos y activos en este amplio contexto, muestran deficiencias, inconsistencias e incongruencias en términos financieros, políticos, económicos y tecnológicos. Su papel está condicionado por la estructura y funcionamiento de su economía, por las estructuras de poder político prevaletentes, y por los mecanismos administrativos del propio Gobierno. De esto se infiere que la problemática de la EP trasciende su marco interno (eficiencia económica y operativa).

A continuación se enuncian algunas de las características y problemas fundamentales de las empresas públicas:

Area económica

Escasa eficiencia económica de la mayoría de las EP (excesivo gasto corriente.

políticas de asignación e inversión erróneas, bajo nivel de ejecución, etc.) lo que ocasiona un déficit en las operaciones o un menor nivel de utilidades.³ Esta situación genea un menor aporte al Estado (vía transferencia) para proyectos de carácter social, y una mayor dependencia del crédito externo —tanto de los organismos financieros de desarrollo (OFD) como de la banca privada internacional (BPI) —pues requiere recursos para la ejecución de sus programas de inversión, especialmente de proyectos con elevada intensidad de capital (proyecto hidroeléctrico de El Cajón, instalaciones portuarias, sistemas de agua, plantas telefónicas, etc.).

El establecimiento de las políticas de precios y tarifas para los productos y servicios de la EP, no es el resultado de política económica congruentes con respecto al sector en el que se ubica la empresa, pues en gran medida la fijación de precios sobre tarifas es producto de las necesidades financieras de corto plazo de la EP.

La mayoría de las EP no están en capacidad de hacer frente a las obligaciones por concepto de Servicio de Deuda, tanto interna como externa. Esta situación se deriva de la contratación expandida de créditos externos en condiciones financieras duras (tasa de interés LIBOR y pago del capital a corto plazo) que no guardan relación con la recuperación del capital de la inversión en el sector infraestructura (caracterizado por un retorno de capital lento), lo cual está reduciendo ostensiblemente la capacidad de la EP para destinar recursos propios a sus proyectos de

3. De acuerdo a la teoría *económica de la empresa*, algunas de las EP hondureñas estarían en condiciones ideales para maximizar sus tasas de ganancia. Si pensamos con base en su producción de gran escala, acceso a materia prima, el establecimiento de monopolios y restricciones legales a la competencia, algunas con características de monopolio natural como ENEE, SANAA, COHDEFOR, ENP, FNH, deberían lograrlo.

* No se debe perder la perspectiva de los grandes intereses económicos y políticos a nivel nacional e internacional que limitan el desarrollo de este tipo de EP.

inversión. Por otra parte, el Gobierno Central ha tenido que hacer frente a obligaciones no pagadas por las EP (COHBANA

obligaciones no pagadas por las EP (COHBANA y varias empresas mixtas) aumentando su carga financiera en momentos de una severa crisis económica.

El fracaso de las políticas de comercialización externa de las empresas públicas vinculadas al comercio internacional (como es el caso de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, COHDEFOR, que ha reducido el nivel de exportaciones y consecuentemente de sus utilidades), ha generado la pérdida del excedente económico que debía producir para la sociedad hondureña y la economía. En esta misma situación se encuentran el resto de empresas mixtas ubicadas en el sector forestal (CORFINO está compitiendo en el mercado internacional con la propia COHDEFOR). Por su parte, COHBANA —institución creada para fortalecer la actividad bananera y comercializar externamente el banano—, ha sido incapaz de cumplir con los objetivos para los que fue creada.*

La concentración de la mayoría de las inversiones de capital, de las EP, en los centros urbanos más importantes, ubicados en puntos estratégicos y ligados al comercio internacional (San Pedro Sula, La Ceiba, Puerto Cortés, Tela, Puerto Castilla, Trujillo, Amapala) da como resultado una variable que contribuye, por sus efectos multiplicativos, con la economía en su conjunto; aunque agudiza el desequilibrio regional en términos de generación de empleo, ingreso y condiciones sociales.

Una elevada proporción de recursos financieros son destinados por las EP a los sectores de infraestructura y productivos, de acuerdo con las políticas que se han desarrollado en el país. Durante los últimos años, esto ha incidido negativamente —dada la escasa generación de recursos

propios con que cuenta el Estado— en la asignación de recursos para inversión social (educación, salud, vivienda, promoción social); tendencia que agudiza los déficits sociales ya existentes.

Area administrativa-política

Falta coordinación entre la planificación y la elaboración del presupuesto de las EP, ausencia derivada de una serie de factores, entre los que destacan:

- La continuidad de un *criterio Financiero de corto plazo*, originado por la misma crisis fiscal del Estado.
- La excesiva autonomía de algunas EP, que alcanza un nivel extremo en las empresas mixtas.
- La falta de una mayor definición política del gobierno, el cual no manifiesta la voluntad de coordinar al sector de empresas públicas (SEP).

Las deficiencias en la evaluación y control de gestión de las EP por parte del Gobierno (de hecho no se efectúa un control de gestión y seguimiento, sino un control del gasto).

Las deficiencias de los sistemas de información de las EP, lo cual dificultan el proceso de evaluación y toma de decisiones, que permitan resolver problemas de corto y mediano plazo. Esto afecta al proceso de planificación. (Debe destacarse el caso específico de la ausencia de un registro permanente de la importación de bienes e insumos que realizan las EP, lo que imposibilita el análisis costo/beneficio y el análisis precio/sombra de los proyectos en forma integrada).⁴

El funcionamiento irregular de los órganos de dirección de las empresas

públicas, específicamente el rol de las juntas directivas (JD) como encargadas de fijar las políticas y acciones de la EP. La falta de una mayor vigorización de las JD, que les permita ser efectivamente las rectoras de la gestión de la EP. Algunos factores que inciden en esta situación son:

- La baja calidad de nivel gerencial.
- La ausencia frecuente de los miembros titulares de las JD, especialmente de los ministros.
- La rotación frecuente del personal directivo de la EP.

La existencia de incoherencias estructurales entre las EP y el sector gobierno, manifiestas también en la coordinación inter e intrasectorial de las EP (por ejemplo COHDEFOR/COREFINO, SANAA/INVA, FINAVI/INVA, etc.) y en la fijación de objetivos y acciones que se superponen y obstaculizan, haciendo perder la perspectiva de la eficacia global. La relación entre las EP y el Gobierno Central se ha caracterizado por ser irregular, basada en factores personales y políticos.

La falta de una mayor coordinación en el establecimiento de políticas y objetivos de las EP, con respecto a las políticas de desarrollo apoyadas por el Gobierno. En ese sentido se carece de una política gubernamental sobre las EP.

La insuficiencia de cuadros ejecutivos, técnicos, operativos, que permitan mantener una elevada productividad. A esta situación se agrega la elevada rotación del personal ejecutivo, lo que no permite consolidar una mística de trabajo, ni complementar y dar seguimiento a una política definida. Ambos aspectos deterioran la eficiencia en las áreas administrativas, técnicas y operativas.

El bajo nivel de ejecución de los programas de inversión real, determinado por una conjunción de factores:

- Estudios de prefactibilidad, factibilidad y diseño pobremente elaborados.

4. El análisis precio/sombra es la única técnica capaz de determinar los efectos completos de un proyecto o inversión en el contexto de la economía nacional, puesto que analiza sus relaciones con todas las variables macroeconómicas.

- Escasa preparación de los recursos humanos involucrados en el proceso de ejecución.
- Procesos administrativos poco funcionales.

El rol de los sindicatos en algunas EP, (FNH, HONDUTEL, ENEE) es activo y fuertemente organizado, lo que les permite una serie de conquistas sociales por medio de los contratos colectivos (amparados por el Código de Trabajo y la Constitución de la República). En ciertos casos esto incide fuertemente sobre las finanzas de las EP, reduciendo sus niveles de utilidad y en general de recursos para actividades de inversión.

Se carece totalmente de programas y mecanismos de formación y perfeccionamiento para empresarios públicos (específicamente a nivel ejecutivo-gerencial), así como de programas para la formación de cuadros técnicos-operativos más eficientes en áreas ligadas estrechamente a la empresa pública (gestión estratégica, análisis de política pública, planeación estratégica, etc.).

Enfoque teórico y lineamientos generales de la investigación

La investigación tiene un enfoque interdisciplinario, basado en tres disciplinas básicas: economía, administración pública, ciencia política.

Adicionalmente se consideran otras disciplinas e instrumentos de análisis: el enfoque jurídico contribuye a conocer la ubicación institucional de las empresas públicas, su grado de autonomía, responsabilidades de coordinación, control y evaluación, el *public police analysis* estudia el proceso de formulación de las políticas públicas de las EP y su relación a las políticas globales del Estado; la gestión estratégica considera la problemática de la toma de decisiones, procedimientos y normas de gestión, evaluación de resultados; el planeamiento estratégico ubica la

planificación de la EP en su contexto ambiental (su enfoque es macro); la teoría general de la organización y la teoría general de los sistemas proveen la información básica para el análisis de su estructura y contexto.

Obviamente, todas estas disciplinas e instrumentos se interrelacionan y contribuyen a fortalecer el conocimiento de la EP.

Con este marco referencial se aborda la evolución de la economía hondureña, con énfasis en sus características estructurales y relaciones económicas internacionales, y en general, en la problemática económica. En ese contexto se analiza el rol del sector público, y la intervención estatal, las características que asume el Estado en el proceso de desarrollo, la consecuente evolución del sector productivo estatal, su vinculación al Estado y las repercusiones político-ideológicas que genera. Con este amplio panorama se sitúa a la EP, intentando visualizar su surgimiento, sus antecedentes históricos y sociológicos. Hasta este nivel se contaría con una visión más precisa de la relación: economía internacional/economía de Honduras/Sector Público/Sector de Empresas Públicas; caracterizada por un marco: plano Internacional/Nacional, Sector Público/Sector Empresas Públicas.

A nivel micro, es decir, considerando la EP como unidad productiva y organizacional, se aborda su gestión empresarial y su vinculación al Gobierno Central (presupuesto, planificación y organismos de coordinación, control y evaluación), el análisis estructural y contextual de su organización, y la conformación, y distribución funcional de sus cuadros ejecutivos y técnicos, se analizan sus políticas (precios y tarifas, inversión, gasto, empleo, endeudamiento, salarios, formación de recursos humanos, *marketing*, etc.).

Finalmente, se introduce el análisis financiero, y se estudia la evolución de estas empresas y sus características (desde una perspectiva microeconómica); su contribución a la economía nacional (desde

una perspectiva macroeconómica) —enfatiizando el papel desempeñado en la formación del *stock* de capital, y en general su aporte a la acumulación de capital estatal (ACE) y acumulación de capital privado (ACP)—, el rol subsidiario del SEP —vía precio, creación de infraestructura, etc., la orientación de sus servicios básicos, grado de cobertura, efecto multiplicativo del gasto público e inversión en la sociedad, impacto social, cuantificación de sus metas y cumplimiento de objetivos.

Este es, en forma detallada, el alcance de la investigación. Se reconoce que es ambiciosa y amplia, pero actualmente es imprescindible avanzar en el conocimiento objetivo de la problemática de la EP.

El esquema es global porque se sitúa a la EP en un marco de relaciones complejas y sinérgicas, no obstante, se logran definir y detectar ciertas características, comportamientos y pautas estructurales y coyunturales —determinadas en forma empírica y técnicamente— que esclarecen el papel de la EP en Honduras.

El enfoque teórico metodológico propuesto se caracteriza porque:

a) Procurar integrar la problemática de la EP dentro de marcos referenciales más amplios, superando la perspectiva parcializadora. Para tal efecto, se parte de un enfoque que permite sustraerse de una área específica; de esta forma se logra una mayor consistencia teórica y empírica.

b) Reconocer la diferencia entre variables y conceptos (inversión, estado, estrategia de capital, etc.) y las tres disciplinas fundamentales (economía, ciencia política y administración pública) pero admite su interrelación dentro de una realidad compleja y sinérgica. El comportamiento del conjunto sólo puede explicarse a partir de una conceptualización dialéctica de tales variables/áreas, donde las relaciones o vinculaciones que se producen, constituyen hipótesis para la verificación empírica.

c) Parte de un plano mayor (área de economía internacional), que continúa

desagregándose (área latinoamericana), hasta alcanzar, en una secuencia lógica, la realidad hondureña, lo cual se analiza como componente del contexto internacional. Dentro de este panorama se ubica al sector público y en consecuencia a las empresas públicas.

d) Determina y verifica las hipótesis en dos niveles:

○ Empírico: i) por medio de la información: elaborando indicadores, coeficientes, relaciones, estructuras porcentuales, etc.; ii) por medio de encuestas y entrevistas con personal ejecutivo y técnico de las EP, y funcionarios de los organismos globales de coordinación, control y evaluación; iii) mediante la elaboración de una metodología para calcular el *stock* de capital, la acumulación de capital y los coeficientes técnicos de las EP.

○ Estadístico y econométrico: por medio de un modelo simplificado de la economía hondureña y de un sistema de regresión lineal simple (RLS) y regresión lineal múltiple (RLM), que relaciona variables claves de la economía y del sector de empresas públicas (SEP).

Conceptualización de la empresa pública

Existe cierta dificultad al definir una conceptualización de la empresa pública. La primera razón es de carácter ampliamente aceptado: la empresa pública es multidimensional, es decir, muestra diferentes facetas en diferentes países. La segunda es la falta de un estudio analítico más serio para homogenizar criterios comparativos a nivel internacional.

La EP, al estar inserta en un plano dinámico, dada su naturaleza económica, política, administrativa, y al contar por lo tanto en cada país con sus propios condicionantes: desarrollo histórico institucional, contexto socioeconómico, enfoque sociopolítico e incluso conductas psicosociales (manifestadas en los valores y motivaciones sobre la realidad) requiere el

planteamiento de un esquema teórico metodológico que no sea absoluto. La naturaleza y evolución del sector de empresas públicas (SEP) varía de país a país, haciendo imprescindible la distinción clara entre el contexto global y específico en que se desarrolla.

El carácter dual de esta empresa —por un lado empresarial y por el otro público—, crea cierto grado de confusión que inevitablemente genera problemas en la administración de la EP (alcance y objetivos) y limita el avance de la investigación comparada de la EP a nivel internacional.

El problema de la definición está íntimamente vinculado con la carencia de una teoría o modelo referencial de la EP, tal como lo señalan reconocidos investigadores.

“Un hecho ineludible es que en el campo de las empresas públicas se carece de cuerpos teóricos propios a partir de los cuales puedan desarrollarse proposiciones.”⁵

“La investigación en administración pública debe partir de un resultado de diagnóstico: la carencia de instrumentos pedagógicos y de modelos de referencia adecuados al contexto latinoamericano, en la disciplina en general y en empresas públicas en particular.”⁶

De la problemática presentada se infiere la ausencia de esquemas teórico-

metodológicos ampliamente desarrollados y operacionales. No obstante, la orientación de los nuevos enfoques teóricos y prácticos, parten de reconocer que la EP es un fenómeno multidimensional.

El esquema teórico-metodológico propuesto para la investigación de la EP en Honduras, se inicia con la definición elaborada por un grupo de expertos sobre EP, en un evento internacional organizado por International Center for Public Enterprises in Developing Countries (ICPE), en Tanger, Marruecos, en 1980.

Esta definición es simple, pues comprende todas las características relevantes señaladas en otras definiciones, y operacional, lo que facilita su uso estadístico y permite la comparación internacional.

“Una empresa pública es una entidad organizacional productiva que se ocupa de actividades de carácter mercantil (o de negocios) y comercializa (pone en el mercado) por lo menos una parte de su producción, y es propiedad pública en un 50 por ciento o más.”⁷

Al aplicar esta definición en nuestro esquema de trabajo, obtenemos un sector de empresas públicas (SEP) conformado por veinticinco empresas públicas, quince de ellas con participación de capital privado y diez en las cuales el Estado aporta el cien por ciento de su capital social. (Apéndice 1)

Objetivos de la investigación

Los objetivos generales y específicos están determinados por los lineamientos y alcance de la investigación esbozados anteriormente.

Objetivo general

Estudiar la naturaleza e incidencia de las EP en la economía nacional y su rol en las políticas de desarrollo aprobadas por el Estado.

5. Horacio Boneo. *“Empresas estatales: tres pre conceptos y sus consecuencias”*. Revista Argentina de Administración. Buenos Aires, 1981, p. 7.

6. Jorge Barenstein. *El sector público descentralizado en Honduras: posibilidades de mejora en su estructura, funcionamiento y gestión*. New York: Naciones Unidas, 1983, p. 16.

7. Expert Group Meeting. *Concept, Definition and Classification of Public Enterprises Report*, International Center for Public Enterprises in Developing Countries (ICPE) and Centre Africain Pour L'Administration Du Développement (CAFRAD) Tanger, Marruecos, diciembre 1980. (Mimeo).

Objetivos específicos

- Estudiar la participación e incidencia de las EP en el proceso de acumulación de capital (a nivel estatal y privado), valor agregado (VA) y producción del país.
- Estudiar el efecto de las EP en la generación de empleo, equilibrio regional, diversificación de las exportaciones (X) y adquisición de tecnología.
- Estudiar la capacidad productiva de las EP para generar un ahorro interno y su contribución al ahorro nacional.
- Estudiar la situación financiera, la creciente expansión del crédito externo, sus condiciones y los resultados del proceso de endeudamiento en las EP.
- Estudiar la conformación del cuerpo de dirección y cuadros técnicos y operativos del SEP, sus características e incidencia en el proceso de gestión de la EP.
- Estudiar el proceso de planificación, presupuestación y gestión de las EP, en el marco del sector público.
- Formular soluciones y alternativas de acción frente a la problemática de la empresa pública.

Formulación de hipótesis

Hipótesis general

La empresa pública ha favorecido el crecimiento económico del país, por medio de su aporte a la formación bruta de capital (FBC), exportaciones (X), valor agregado (VA) y generación de empleo (E).

Hipótesis específicas

- Las EP generan ingresos corrientes insuficientes para financiar la expansión y ejecución de sus proyectos, por causa de una inadecuada fijación de precios y tarifas, una lenta recuperación de capital de los grandes proyectos estratégicos

(hidroeléctrica del Cajón, pulpa y papel, Puerto Castilla, etc.) y un elevado crecimiento del gasto corriente.

- Las EP, por medio de una "política subsidiaria" centrada en la creación de infraestructura básica y subsidios ocultos (vía precio y tarifa de sus productos y bienes), ha fortalecido el proceso de acumulación de la economía en general, y del sector privado, en particular.
- El Estado, por medio de sus políticas de desarrollo, basadas en la ejecución de grandes proyectos estratégicos, ejecutados por las EP —específicamente ENEE, HONDUTEL, ENP, COHDEFOR— orienta gran parte del crédito externo y de sus recursos totales a la infraestructura, y otorga una escasa prioridad a los sectores sociales (educación, salud, vivienda y promoción social), ensanchando así los déficit sociales en esos sectores.
- Las EP son ineficientes por la falta de definición de una estrategia a largo plazo, de una política real de la empresa pública, los frecuentes cambios políticos que ocasionan una elevada rotación de personal ejecutivo y afectan todo el sistema interno —planteamiento, gestión, formulación de políticas, etc., y la escasez de personal altamente calificado.

Variables e indicadores seleccionados

Variables explicativas

Las variables explicativas de la investigación se eligen en función del marco teórico definido anteriormente. Se plantean dos áreas claramente precisas e interrelacionadas.

1. Área externa

Se definen tres variables claves, ligadas estrechamente a la economía internacional dentro de un marco de desarrollo capitalista y una economía mixta.

- Crédito externo.
- Inversión extranjera.
- Exportaciones.

Estas variables son elementos activos del panorama económico internacional, en los cuales las transnacionales, los organismos financieros de desarrollo y la banca privada internacional, tienen un papel fundamental.

2. Area interna

Se seleccionan como variables explicativas, las políticas de desarrollo definidas en la estrategia de desarrollo.

En el nivel de las políticas de desarrollo se consideran:

- La política del gasto público.
 - La política de empleo y salarios.
 - La política de inversión.
- La política de ingresos.
 - La política de precios y tarifas.
 - La política de endeudamiento.
- La política de ahorro.

Variable explicada

La variable que se pretende explicar es la inversión, con énfasis en la infraestructura física (IIF) a nivel del sector público (SP) y de las empresas públicas (EP).

Se parte de la siguiente hipótesis: *la inversión en infraestructura física (IIF) está determinada e inducida por el crédito externo (CE), la inversión extranjera (IE) y el comercio internacional (exportaciones).*

En definitiva, por medio de esta comprobación se determina estadísticamente que la inversión del sector público y del sector de empresas públicas (SEP) favorece el crecimiento económico y el proceso de acumulación de capital.

Indicadores para las variables independientes (explicativas)

Para las variables independientes o explicativas se han seleccionado los siguientes indicadores:

1. Area externa

- Financiamiento externo.
 - El porcentaje del crédito externo por fuentes de financiamiento.
 - El porcentaje de la participación sectorial del crédito externo.
 - El porcentaje de la participación en el financiamiento de la inversión.
 - El servicio deuda/ingresos corrientes.
 - El servicio deuda/exportaciones.
 - El porcentaje de participación del crédito externo/ingresos totales.
- Inversión extranjera.
 - La inversión extranjera/la inversión privada.
 - La inversión extranjera/la inversión total.
 - La inversión extranjera/la remesa de utilidades por pagos al exterior (RUPE).
- Exportaciones.
 - Las exportaciones/PIB pm.
 - Las exportaciones (X) + las importaciones (M)/PIB.
 - Las exportaciones/los ingresos corrientes.
 - Las exportaciones/los ingresos totales.

2. Area interna

- Política de Inversión.
 - La participación sectorial de la inversión real.
 - La inversión pública/PIB.
 - La inversión pública/la inversión total.
 - El coeficiente capital producto (CCP).
 - La eficiencia marginal del capital (EMC).
 - La productividad media de capital (PMC).
 - El coeficiente de elasticidad de la inversión.
- Política de salarios y empleo.
 - El personal total EP/el personal total SP.
 - El personal total EP/la población económicamente activa (PEA).
 - Los sueldos y salarios/gasto corriente.
 - Los sueldos y salarios/el gasto total.
 - El coeficiente producción-trabajo (CPT).
 - El coeficiente capital-trabajo (CCT).

- Política de ingresos.
 - La estructura de los ingresos totales.
 - La venta de bienes y servicios/los ingresos totales.
 - La venta de bienes y servicios/el gasto operativo.
 - La venta de bienes y servicios/el gasto corriente.
 - El precio y tarifa por unidad de producción y servicio.
- Política de ahorros (superávit).
 - El ahorro en cuenta corriente/el gasto de capital.
 - El ahorro en cuenta corriente/gasto total.
 - El ahorro EP/el ahorro SP.
 - El ahorro EP/el ahorro nacional.

Indicadores para las variables dependientes (explicadas)

Para la variable explicada se consideran los siguientes indicadores:

- La participación de la inversión en infraestructura, en la inversión pública total.
- La inversión infraestructura/la acumulación de capital estatal (ACE).
- La inversión infraestructura/la acumulación de capital privado.
- Las remesas de utilidades pagadas al exterior (RUPE)/la inversión infraestructura.
- Los intereses pagados al exterior (IPE)/la inversión infraestructura.

8. Debe señalarse que el *efecto de multicolinealidad* no es aplicable a las regresiones lineales y múltiples definidas en esta sección, puesto que las variables no son parte de un todo. Por ejemplo Consumo/PIB o Inversión PIB, tienen la característica del efecto multicolineal, ya que tanto el consumo como la inversión son componentes del PIB. No es ese el caso de las regresiones analizadas aquí, ya que cada variable (x) no es componente de la variable (y) o viceversa.

Cálculo de otras variables y coeficientes claves

- Fundamentalmente se requiere calcular las variables claves.
 - La acumulación de capital del sector privado (ACP).
 - La acumulación de capital del sector de empresas públicas (ACSEP).
 - El *stock* de capital del sector privado (SK SP).
 - El *stock* de capital del sector público (SK SPUB).
 - El *stock* de capital del sector de empresas públicas (SK SEP).
- Cálculo de coeficientes claves.
 - El coeficiente capital-producto (CKP).
 - La productividad media de capital (PMK).
 - El coeficiente medio de capital (CMK).
 - El coeficiente elasticidad-gasto público.
 - El coeficiente elasticidad-inversión pública.

Tanto para las variables como para los coeficientes, es necesario desarrollar metodologías de cálculo en función de la información disponible y de las características propias de los datos. En el caso específico de la medición de la acumulación de capital y el cálculo del *stock* de capital, se formularon modelos específicos. (Apéndices 2, 3 y 4).

Otros indicadores complementarios

Adicionalmente se elaboran una serie de indicadores para la economía y el sector público (1950-1983) y el sector de empresas públicas (1957-1983), que abarcan aspectos microeconómicos (índices financieros: rentabilidad, eficiencia, liquidez, endeudamiento, etc.), macroeconómicos (aporte global del SEP/PIB, coeficiente de capitalización, etc.); operativos y de recursos humanos (índice de rotación de personal, nivel de producción por persona, etc.); políticos (número de sindicatos y personal sindicalizado/ personal total); y sociales (en el caso de BANASUPRO/SANAA/INVA/ENEE: cobertura, número de población beneficiada con agua, luz eléctrica, viviendas, suministro de productos básicos, etc.).⁸

Sistema estadístico-econométrico

A fin de plantear una visión objetiva de las relaciones entre las variables claves analizadas, se optó por calcular los coeficientes de regresión (r) y el coeficiente de determinación (r^2), por medio de un sistema de regresión lineal simple (RLS) y regresión lineal múltiple (RLM). De esta forma la investigación sobre la EP adquiere un mayor grado de consistencia, al determinarse la incidencia y dependencia entre las diferentes variables, y su vinculación dentro del marco teórico expuesto. Se consideran tres criterios básicos:

- Un horizonte de tiempo estadísticamente satisfactorio:
 - Las variables de la economía y del sector público cubren el período 1950-1983, con 34 datos (n).
 - Las variables del sector de empresas públicas (SEP) cubren el período 1957-1984, con 22 datos (n), a partir de la creación de la primera empresa pública.
- Las regresiones lineales simples (RLS) y regresiones lineales múltiples (RLM) se calculan con precios corrientes y constantes (precio de 1966). Esto a fin de analizar posibles distorsiones en los resultados y en consecuencia interpretarlos en forma objetiva.
- La definición de variables independientes y dependientes se enmarca dentro del enfoque teórico planteado en el título *variables e indicadores seleccionados*.

En la página siguiente se presentan las regresiones seleccionadas y la definición de variables explicativas/explicadas. En total se efectúan dieciocho regresiones lineales simples (RLS) y cinco regresiones lineales múltiples (RLM).

9. Inversión privada = inversión nacional + inversión extranjera.

Es necesario aclarar que por la estrecha vinculación que existe entre las tres variables claves (exportaciones, inversión privada y crédito externo) y la inversión en infraestructura, se establece una relación sinérgica, es decir, se influyen mutua y simultáneamente. Por ello se opta por utilizar la inversión en infraestructura como variable dependiente y/o independiente según la variable con la que se relacione.

Sistema de encuestas y entrevistas

Con la finalidad de no inducir la investigación a un excesivo academicismo, se considera imprescindible conocer la opinión que los diversos protagonistas directos o indirectos del SEP, tienen respecto a lo que denominamos *problemática de la empresa pública*. Para ello se formula una encuesta que cubre diversos aspectos de la EP: organización, planeación, elaboración del presupuesto, formulación de políticas, recursos humanos, disponibilidad de recursos, coordinación intersectorial e intrasectorial, etc.

Dado el tamaño relativamente pequeño (en número de EP) del sector de empresas públicas (SEP), se pretende cubrir la totalidad. De esta forma, se desarrollaría:

- Una encuesta a veinticinco gerentes y directivos de EP.
- Una encuesta a veintiún funcionarios de coordinación, control y evaluación global, distribuidos así:
 - Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica (18).
 - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (3).
- Una encuesta a veintiún miembros titulares de las juntas directivas de las EP, distribuidos así:
 - Sector oficial (10).
 - Sector privado (11).

El desarrollo y formulación metodológica de la encuesta se detalla en el Apéndice 5.

● **Area externa**

X = Variable independiente/explicativa

1. Inversión privada (IP) ⁹
2. Inversión privada (IP)
3. Exportaciones totales

Y = Variable dependiente/explicada

- Exportaciones totales
- Remesas de utilidades pagadas al exterior (RUPE)
- Pagos atribuibles a factores pagados al exterior (PAFE)

● **Area interna**

Sector público

X = Variable independiente/explicativa

1. Crédito externo
2. Ingresos corrientes
3. Ingresos corrientes
4. Exportaciones totales
5. Inversión en infraestructura
6. Inversión en infraestructura
7. Inversión en infraestructura

Y = Variable dependiente/explicada

- Inversión en infraestructura
- Inversión en infraestructura
- Acumulación de capital privado (ACP)
- Inversión en infraestructura
- Remesa de utilidades pagadas al exterior (RUPE)
- Intereses externos
- Acumulación de capital privado (ACP)

Empresas públicas

1. Ingresos corrientes
2. Ingresos corrientes
3. Crédito externo
4. Inversión en infraestructura
5. Inversión en infraestructura
6. Inversión en infraestructura
7. Inversión en infraestructura
8. Ahorro (superávit)

- Inversión en infraestructura
- Acumulación de capital privado (ACP)
- Inversión en infraestructura
- Inversión privada
- Exportaciones
- Remesa de utilidades por inversiones extranjeras
- Acumulación de capital privado (ACP)
- Inversión en infraestructura

● **Area interna/externa**

En este tercer nivel se relacionan de forma directa las tres variables claves definidas para el área externa: exportaciones/crédito externo/inversión privada.

Con las variables explicadas: la creación de inversión en infraestructura, la acumulación de capital estatal (ACE) y la acumulación de capital privado (ACP). Se desarrolla así un sistema de regresión lineal múltiple (RLM), combinando las seis variables.

X = Variables independientes

1. $X_1 =$ Exportaciones
 $X_2 =$ Crédito externo
 $X_3 =$ Inversión privada
2. $X_1 =$ Exportaciones
 $X_2 =$ Crédito externo
 $X_3 =$ Inversión privada
3. $X_1 =$ Exportaciones
 $X_2 =$ Crédito externo
 $X_3 =$ Inversión privada
4. $X_1 =$ Exportaciones
 $X_2 =$ Crédito externo
 $X_3 =$ Inversión privada
5. $X_1 =$ Gasto total EP
 $X_2 =$ Crédito externo
 $X_3 =$ Inversión en infraestructura EP

Y = Variables dependientes

- Inversión a infraestructura (SP)
- Inversión en infraestructura (EP)
- Acumulación de capital (SP)
- Acumulación de capital (EP)
- Acumulación de capital privado

Los resultados de la encuesta y la entrevista se tabularán de acuerdo con la metodología definida en el Apéndice 5, a fin de interpretar en forma consistente los diversos aspectos de la problemática de la EP, tanto en su situación específica, como en su contexto global.

Sumario

La interrelación entre los indicadores operacionables, cálculo de coeficientes y variables, encuestas y entrevistas, sistemas de regresión lineal simple (RLS) y múltiple (RLM), constituyen un conjunto coheren-

te que permite la verificación de la hipótesis general y específicas formuladas en la investigación. Sin embargo, estos resultados deben considerarse como una primera instancia de argumentos, la cuales conforman un cuerpo teórico y práctico integral, conducente, no sólo a verificar las hipótesis formuladas (en una perspectiva teorícista), sino también a detectar las características y la problemática del SEP.

En ese sentido, la propuesta metodológica-teórica de investigación de la EP, aspira a contribuir con el esclarecimiento del confuso rol de la EP en Honduras y a fortalecer la creación de un ámbito de diálogo entre los involucrados directa o indirectamente en la EP: académicos, funcionarios, directivos, políticos, etc.

De los resultados —cualitativos y cuantitativos— logrados en el desarrollo de la propuesta teórico-metodológica de investigación de la EP en Honduras (1957/83), derivan tres directrices para investigaciones futuras (a corto y mediano plazo), que en el actual momento histórico y sociopolítico que caracteriza a Honduras (y a Centroamérica en general), son especialmente interesantes y de profundo significado.

○ El desarrollo más amplio y concreto de un *plan de acción* (soluciones y alterna-

tivas) para la *problemática de la empresa pública* en las diversas áreas (económica, administrativa, política, tecnológica, de recursos humanos, etc.) con el fin fundamental de definir y poyar una *política integral de la empresa pública*.

○ La comparación de los resultados del desempeño y gestión de la EP en Honduras con otros producidos por estudios similares en países en vías de desarrollo. Una primera fase debería concretarse a Centroamérica, región en donde la bibliografía sobre el tema de empresas públicas es lamentablemente limitada y desigual de país a país. Precisamente de esa característica deriva la importancia de la investigación de indicadores operacionales lo suficientemente precisos y homogéneos, que permitan la comparación internacional y el consecuente avance en el conocimiento de la EP.

○ El desarrollo de la identificación y la propuesta de proyectos con la factibilidad, técnica, económica y política de orientarse internacionalmente, como entidades empresas públicas binacionales o multinacionales, de tal forma que como instrumentos de integración coadyuven al fortalecimiento y consolidación del proceso de integración centroamericana ¹⁰ □

10. Un ejemplo interesante es el caso de la Corporación de Servicios de Navegación Aérea Centroamericana, COCESNA, establecida en 1960 por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con los derechos exclusivos de administración del tránsito aéreo, telecomunicaciones aeronáuticas y servicios de radio-navegación en América Central. Por otra parte, existen convenios bilaterales de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica ENEE para interconexión de sistemas y generación de electricidad.

APENDICE 1

CONFORMACION DEL SECTOR DE EMPRESAS PUBLICAS (SEP) EN HONDURAS¹

De acuerdo con la definición adoptada y esbozada en el título 3, el sector de empresas públicas está conformado por:

INSTITUCION	Porcentaje de participación estatal en el capital social
1. Instituto de la Vivienda (INVA)	100,00
2. Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE)	100,00
3. Ferrocarril Nacional de Honduras (FNH)	100,00
4. Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA)	100,00
5. Empresa Nacional Portuaria (ENP)	100,00
6. Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR)	100,00
7. Suministradora Nacional de Productos Básicos (BANASUPRO)	100,00
8. Corporación Hondureña del Banano (COHBANA)	100,00
9. Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL)	100,00
10. Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA)	100,00
11. Central Aserrijo Siguatepeque, S. A. de C. V. (CASISA)	99,32
12. Servicios Madereros, S. A. de C. V. (SEMSA)	98,79
13. Forestal Industrial de Agua Fría, S. A. de C. V. (FIAFSA)	98,00
14. Azucarera Cantarranas, S. A. de C. V. (ACANSA)	92,59
15. Productos Lácteos Sula, S. A. de C. V.	92,54
16. Amapala Marine, S. A. de C. V.	83,52
17. Viveros del Valle, S. A. de C. V.	78,99
18. Agrícola de Honduras, S. A. de C. V.	75,51
19. Industria Cementera Hondureña, S. A. (INCEHSA)	74,08
20. Farmoquímica Internacional, S. A. de C. V.	73,77
21. Fundiciones de Centroamérica	70,42
22. Resinas de Honduras, S. A. (RESIHON)	63,92
23. Mejores Alimentos de Honduras, S. A. de C. V.	57,25
24. Corporación Forestal Industrial de Olancho, S. A. de C. V. (CORFINO)	53,42
25. Granos Industrializados, S. A. (GRAINSA)	51,00

Fuente: Ministerio de Hacienda. Contaduría General de la República. *Situación financiera consolidada del sector público, 1982*. Tegucigalpa, 1983.

APENDICE 2

METODOLOGIA PARA CALCULAR LA ACUMULACION DE CAPITAL DEL SECTOR PRIVADO (ACP) EN HONDURAS

El problema de calcular el volumen de acumulación de capital generado en el sector privado (nacional y extranjero) en el país, es complejo por la escasez de datos estadísticos que puedan ser utilizados directamente para tal propósito. Sin embargo, para efectos de la comprobación empírica y técnica de la hipótesis formulada en esta investigación —en el sentido que la EP, a través de la inversión real en infraestructura, incide en el crecimiento económico y es un factor que coadyuva a la acumulación de capital del sector privado—, más que una cuantificación exacta de la ACP, lo que interesa es una aproximación que muestre la tendencia en un horizonte de tiempo (34 años), y permita determinar el grado de asociación entre la variable explicativa/explicada.¹

Para tal propósito, y con base en los datos disponibles, determinamos la acumulación de capital del sector privado por medio del siguiente modelo:

Desarrollo del modelo de medición de ACP

$$1) \text{ FB CFP} = \text{FB CFN} + \text{FB CFE}$$

Donde: FB CFP = Formación bruta de capital fijo privado²
 FB CFN = Formación bruta de capital fijo nacional
 FB CFE = Formación bruta de capital fijo externo

$$2) DT = D_{\text{spub}} + D_{\text{spriv}}$$

Donde: DT = Depreciación total
 D_{spub} = Depreciación sector público
 D_{spriv} = Depreciación sector privado

3) De (2) se obtiene por diferencia

$$D_{\text{spriv}} = DT - D_{\text{spub}}^3$$

De (1) y (3) determinamos:

$$4) FN_{\text{CFP}} = FB_{\text{CFP}} - D_{\text{spriv}}$$

Donde: FN_{CFP} = Formación neta del capital fijo privado

$$5) FN_{\text{CPT}} = FN_{\text{CFP}} + I$$

Donde: FN_{CPT} = Formación neta del capital privado total
 FN_{CFP} = Formación neta capital privado
 I = Inventarios

A este nivel se determina la *inversión neta* al año n .⁴

Si solo se deseara determinar la inversión neta efectuada por el sector privado, el desarrollo del modelo terminaría; pero como se intenta cuantificar las *ganancias netas*, es necesario agregar las siguientes categorías: utilidades (U) + intereses (I) + rentas (Y).⁵

$$6) UnT = Un_{\text{SPN}} + Un_{\text{SPE}}$$

Donde: UnT = Utilidades netas totales
 Un_{SPN} = Utilidades netas del sector privado nacional⁶
 Un_{SPE} = Utilidades netas del sector privado extranjero.

$$7) IeT = Ie_{\text{Spriv}} + Ie_{\text{Spub}}$$

Donde: IeT = Intereses totales
 Ie_{Spriv} = Intereses externos sector privado
 Ie_{Spub} = Intereses externos sector público

Se incluye Ie_{Spub} , puesto que el fin del modelo propuesto es determinar su orientación (en términos de pagos y ganancia) hacia el sector privado, y no de quién provienen.

$$8) YP = AN + ID$$

Donde: YP = Ingreso de la propiedad
 AN = Alquileres netos
 ID = Intereses y dividendos

YP es el primer componente de la renta total, el cual es determinado al agregarle el ingreso de las empresas no corporativas ($YENC$).⁷

$$9) YT = YP + YENC$$

Donde: YT = Renta total
 $YENC$ = Ingreso de las empresas no corporativas

Así, queda definido el modelo que determina la acumulación de capital privado (ACP).

$$10) ACP = FB_{\text{CFP}} - D_{\text{Spriv}} + I + Un_{\text{SPN}} + Un_{\text{SPE}} + Ie_{\text{Spriv}} + Ie_{\text{Spub}} + YP + YENC$$

Esta es su forma ampliada.

Dicha ecuación puede quedar sintetizada así:

$$11) ACP = FN_{\text{CPT}} + UnT + IeT + YT$$

Del desarrollo del modelo de ACP, se determinan dos componentes:

- i) La formación neta de capital privado total (FB CPT) representado por las inversiones netas efectuadas por el sector privado.
- ii) Los ingresos por pago de factores (YPF) son el resultado de la sumatoria (Σ) de utilidades netas totales (UnT), intereses externos totales (IeT) y la renta neta total (YT).⁸

La fórmula desarrollada para medir la acumulación de capital privado, podemos resumirla así:

$$12) \text{ ACP} = \text{FN CPT} + \text{YPF}.$$

Método de cálculo y fuentes de información

A continuación se presenta cada variable incluida en el modelo de ACP, se señalan ciertas consideraciones específicas, y la fuente de información:

○ **Formación bruta de capital fijo del sector privado (FB CFP):** Se utilizaron las "cuentas nacionales" del Banco Central de Honduras (BCH). En vista de que ya se contaba con el monto de la inversión del sector privado total, se consideró innecesario desglosarla por sector privado nacional y sector privado extranjero; además, en las cuentas nacionales no se tiene esa separación.

○ **Depreciación:**⁹ Se utilizó la depreciación total (DT) contenida en las cuentas nacionales del Banco Central de Honduras (BCH). Como en ésta no se incluye el desglose de depreciación sector privado y sector público, se optó por utilizar la depreciación del sector público contenida en las cifras de cuenta financiera elaboradas por el Departamento de Programación Financiera del Sector Público del Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE), considerando tan solo la depreciación de las empresas públicas, puesto que estas son las únicas que realizan inversiones en términos del aumento de la capacidad productiva (maquinaria, equipo, etc.). Este componente se restó de la depreciación total (DT), resultando por diferencia la depreciación del sector privado (Dspriv).

$$\text{Dspriv} = \text{Dt} - \text{Dspub}$$

○ **Inventarios:** Los inventarios se consideraron netos para evitar distorsiones con años anteriores, que pudieran maximizar o minimizar el capital del año N. Se utilizaron las cifras de las cuentas nacionales del Banco Central de Honduras.

○ **Utilidades netas pagadas al exterior (UNSPÉ):** Se tomaron de la cuenta de capital de la Balanza de Pagos, registradas por el Banco Central de Honduras (BCH).

○ **Intereses pagados al exterior (IPE):** Los intereses externos pagados al sector privado (IESpriv) y al sector público (IE Spub) se tomaron de la cuenta de capital, de la balanza de pagos elaborada por el Banco Central de Honduras.

○ **Ingresos de la propiedad (YP):** Es el nivel de los alquileres netos (AN) e intereses y dividendos (ID) se toman de la cuenta de "Distribución del Ingreso Nacional", que es parte de las cuentas nacionales elaboradas por el BCH.

○ **Ingreso de las empresas no corporativas (YENC):** El problema de este componente era determinar si tratar el trabajo como ingreso, como utilidades, o como una mezcla de ambos. Este procedimiento no parece adecuado para el propósito que hemos planteado. Debe considerarse que existen empleados de estas empresas corporativas que reciben salarios elevados, y que por lo tanto su propensión marginal al ahorro (PMS) es mayor a la del promedio nacional, con lo que contribuyen, por consecuencia, a la (ACP).

Por otra parte, sería inapropiado considerar todo el ingreso como utilidad, ya que no se hace una deducción para determinar el total del ingreso de empresas no corporativas por concepto de pago de salarios a sus propietarios, que en muchos casos son los únicos trabajadores de éstas. Por ello, se considera que la mejor manera de enfocar ese aspecto es suponer que por concepto de salario del factor trabajo, se establece una proporción de aproximadamente 3/4 del ingreso total. Por consiguiente, este se determinó mediante un coeficiente que reflejara una tendencia razonable. Se consideró el 80 por ciento del total de ingresos de las empresas no corporativas (YENC), y se agregó el monto de los ingresos de la propiedad (YP).

Los datos de YENC se tomaron de la "distribución del ingreso nacional" contenido en las cuentas nacionales del BCH.

Limitaciones en el cálculo de la acumulación de capital privado (ACP)

Los factores principales que dificultan la cuantificación real de la acumulación de capital privado (ACP) son:

- *Gastos excesivos de depreciación*: Los cargos excesivos de depreciación efectuados por las empresas privadas reducen el nivel de utilidades netas totales (UNT), disminuyendo, consecuentemente, el nivel de acumulación de capital privado (a nivel de las cuentas contables). Debe considerarse que la depreciación declarada en los formularios del impuesto sobre la renta (mercantil), es la que está contenida en las cuentas nacionales. Es obvio que a mayor depreciación (D), ocurre un menor nivel de utilidades (U) y un menor pago de impuesto (T). La falta de un mayor control y evaluación de los niveles de depreciación de la industria hondureña, facilitan la sobreestimación.
- *Subvaloraciones en las declaraciones contables*: Las constantes subvaloraciones efectuadas, principalmente por las compañías transnacionales y sus subsidiarias (las cuales están integradas en forma horizontal o vertical —y en el caso de las mayores en *holdings*— les permite cierta “flexibilidad contable” en términos de asignación de costos, como por ejemplo remesas de utilidades disfrazadas en forma de pagos por servicios, facturas falsas, precios manipulados de importación y exportación a la empresa matriz, etc.

APENDICE 3

METODOLOGIA PARA CALCULAR LA ACUMULACION DE CAPITAL DEL SECTOR DE EMPRESAS PUBLICAS

Para calcular la acumulación de capital del sector de empresas públicas, se ha considerado la definición de Jan Tinbergen:

*“... la medida real del capital de que se trate debería ser la suma total del valor del mercado del equipo, y las existencias y los fondos de depreciación acumulados”.*¹

De esta forma tenemos tres variables: inversión (I), existencias (E), depreciación acumulada (DA).

$$Ac_{Sep} = I + E + DA$$

Variables: criterios para ser considerados

- *Inversión (I)*: A nivel de inversión se considerará únicamente el valor de los *activos fijos netos*, (maquinaria y construcciones físicas).
- *Existencias (E)*: Se considerarán las existencias netas (EN) de aquellas empresas públicas vinculadas directamente con la producción, excluyendo aquellas EP que por contar con una elevada rotación de mercancías, distorsionan el valor de la acumulación de capital (AC); por ejemplo BANASUPRO e IHMA.
- *Depreciación acumulada (DA)*: Se considerará la de todo el sector de empresas públicas (SEP).

Fuente de información

Para las tres variables requeridas se utilizará como fuente de información primaria los estados financieros (balance general y estado de resultados) de las EP, contenidos en los informes sobre la situación financiera consolidada del sector público, elaborados por la Contaduría General de la República (Ministerio de Hacienda y Crédito Público).²

Otros criterios de trabajo

Se calcula a precios corrientes y constantes (de 1966). Para las tres variables se utilizará el deflactor de la inversión del Banco Central de Honduras (BCH).

APENDICE 4

CALCULO DEL STOCK DE CAPITAL DE LA ECONOMIA Y DEL SEP

El problema más significativo para el cálculo del *stock de capital de la economía hondureña* se presenta por la *carencia de información* respecto al capital total de la economía (obras, construcciones civiles, maquinaria y equipo) en un horizonte de tiempo significativo estadística y económicamente.

Esto ha dificultado análisis históricos de la estructura productiva, eficacia global y patrones de crecimiento de la economía, así como su relación con el sector público y específicamente con el "*sector productivo estatal*"¹ en el cual el sector de empresas públicas tiene un papel relevante. Desafortunadamente nuestros investigadores: economistas, sociólogos y científicos políticos, han prestado escasa atención a esta variable, que trasciende el marco económico y estadístico (dadas las connotaciones del *stock* de capital y la acumulación de capital con respecto al papel del Estado en una economía mixta), para convertirse en una variable de utilización multidisciplinaria y de la mayor relevancia con respecto a la orientación de las políticas macroeconómicas del Estado (política de inversión, política de industrialización, integración económica, etc.).

Desarrollo del modelo de medición del stock de capital de la economía (SKE)

$$1) \text{ FB CFP} = \text{FB CFN} + \text{FB CFE}$$

Donde: FB CFP = Formación bruta de capital fijo privado
FB CFN = Formación bruta de capital fijo nacional
FB CFE = Formación bruta de capital fijo externo

$$2) \text{ DT} = \text{D}_{\text{spub}} + \text{D}_{\text{spriv}}$$

Donde: DT = Depreciación total
D_{spub} = Depreciación sector público
D_{spriv} = Depreciación sector privado

$$3) \text{ De (2) se obtiene por diferencia:}$$

$\text{D}_{\text{spriv}} = \text{DT} - \text{D}_{\text{spub}}$
De (1) y (3) determinamos:

$$4) \text{ FN CFP} = \text{FB CFP} - \text{D}_{\text{spriv}}$$

Donde: FN CFP = Formación neta de capital fijo privado

La formación neta de capital fijo privado (FN CFP) se obtiene de restar la depreciación del sector privado (D_{spriv}). Si a este concepto le agregamos los inventarios, obtendremos la formación neta de capital privado total.

$$5) \text{ FN CPT} = \text{FN CFP} + \text{I}$$

Donde: FNCPT = Formación neta de capital privado total
FNCF = Formación neta de capital fijo privado
I_{spriv} = Inventarios sector privado

A este nivel se tiene el *stock* de capital al año *n*, del sector privado (SKP), pero como se desea el *stock* de capital de la economía, es necesario determinar el *stock* de capital del sector público (SK Spub).²

$$6) \text{ FN CF}_{(\text{Spub})} = \text{FB CF}_{(\text{Spub})} - \text{D}_{\text{spub}}$$

Donde: FN CF_(Spub) = Formación neta de capital fijo público
FBC_(Spub) = Formación bruta capital fijo público
D_(Spub) = Depreciación sector público

La D_{spub} se obtiene por diferencia de la ecuación (3).

Si agregamos inventarios (I), tenemos la formación neta de capital público. ³

$$7) FNC_{(spub)} = FNCF_{(spub)} + I_{(spub)}$$

Donde: $FNC_{(spub)}$ = Formación neta de capital público
 $FNCF_{(spub)}$ = Formación neta capital fijo público
 $I_{(spub)}$ = Inventarios sector público

A este nivel contamos con el *stock de capital estatal* (SEK).

Desarrollamos ecuaciones (5) y (7)

$$5) FNCPT = FNCFP + I$$

$$7) FNC_{(spub)} = FNCF_{(spub)} + I_{(spub)}$$

$$8) \text{Tenemos que: } SKE = FNCPT + FNC_{(spub)}$$

Donde: SKE = *Stock* de capital de la economía
 $FNCPT$ = Formación neta capital privado total
 $FNC_{(spub)}$ = Formación neta capital del sector público

Dado que:

$$SKP = FNCPT$$

$$SK_{(spub)} = FNC_{(spub)}$$

$$9) \text{Tenemos: } SKE = SKP + SK_{(spub)}$$

Donde: SKE = *Stock* de capital de la economía
 SKP = *Stock* de capital privado
 $SK_{(spub)}$ = *Stock* de capital del sector público

Stock de capital del sector de empresas públicas SK(SEP)

Para calcular el *stock* de capital del sector de empresas públicas se optó —al igual que para el coeficiente capital producto del SEP— por dos métodos.

OMétodo A: Considerar la inversión real (IR) como el total de la capacidad productiva del SEP

$$1) IR_{(sep)} = M_y E + C + E_y D$$

Donde: IR = Inversión real
 $M_y E$ = Maquinaria y equipo
 C = Construcciones (edificios, instalaciones)
 $E_y D$ = Estudios y diseños

$$2) SK_{(sep)} = IR + I$$

Donde: $SK_{(sep)}$ = *Stock* de capital del sector de empresas públicas
 $IR_{(sep)}$ = Inversión real sector empresas públicas
 $I_{(sep)}$ = Inventarios sector empresas públicas

OMétodo B: Considerar únicamente los *activos fijos netos* (AFN), es decir, excluyendo la depreciación de equipo, estudios y diseños, etc.

$$1) SK_{(sep)} = AFN + I$$

Donde: $SK_{(sep)}$ = *Stock* de capital del sector de empresas públicas
 AFN = Activos fijos netos del sector de empresas públicas
 $I_{(sep)}$ = Inventarios del sector empresas públicas

APENDICE 5

METODOLOGIA PARA UNA ENCUESTA SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LA EMPRESA PÚBLICA A DIRECTIVOS DE EP, FUNCIONARIOS DE INSTANCIAS GLOBALES (CONSUPLANE/ MINISTERIO DE HACIENDA) Y MIEMBROS DE LAS JUNTAS DIRECTIVAS (JD)

Niveles de aplicación de la encuesta

La encuesta se aplicará en tres niveles: directivos de EP (gerentes); funcionarios de coordinación, control y evaluación sectorial y global; y miembros de las juntas directivas y consejos de administración.

Al conocer la opinión de los protagonistas directos e indirectos en el rol de la EP, sobre la problemática de esta empresa, se pretende obtener un enfoque integral.

○ *Directivos de EP:* La encuesta o entrevista cubre las veinticinco EP. (Véase Apéndice 1).

○ *Funcionarios de instancias globales:* La encuesta se aplicará a los principales protagonistas de la coordinación, control y evaluación de las EP. En el caso de Honduras, se centra en:

- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público: la Superintendencia de Organismos Descentralizados, la Dirección General de Presupuesto, la Contaduría General de la República.
- La Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE). El total de entrevistas y encuestas cubrirá la totalidad de entes y funcionarios relacionados con la EP. En el caso del Ministerio de Hacienda: Análisis de Gestión de la EP (Superintendencia), Análisis de Presupuesto (Dirección de Presupuesto), Análisis Contable y Financiero (Contaduría General). La planificación realizada por los funcionarios de coordinación sectorial de la ST/ CONSUPLANE. La muestra es de 21, distribuidos así: CONSUPLANE 15 (directores y jefes de departamento sectoriales y globales); Ministerio de Hacienda y Crédito Público 6 (directores y analistas sectoriales).

En el desarrollo teórico de las encuestas, se ha adoptado —con ligeras variaciones— la metodología elaborada por el Dr. Jorge Barenstein, para la evaluación de la gestión de la empresa pública en México. Esta se caracteriza por ser integral y altamente práctica, por lo que es aplicable para detectar una serie de situaciones referente a la EP en cualquier país.¹

Las encuestas para los tres niveles definidos se centran en:²

La problemática de la empresa pública

Se definen cinco áreas de problemas básicos:

- *Contextuales:* Problemas definidos como coyunturales; por ejemplo, el acceso a puestos directivos por motivos políticos, la falta de información del contexto, la excesiva rotación de personal por cambios políticos, etc.
- *Estructurales:* Estructura, organización, planeación, exceso de personal, carencia de indicadores de evaluación, baja productividad, falta de coordinación sectorial e intrasectorial, global, etc.
- *Recursos humanos:* Niveles de formación y preparación del recurso humano, política de salarios, etc.
- *Económicos-financieros:* Disponibilidad de recursos económicos.
- *Laborales:* Rol de los sindicatos.

Razones del origen y desarrollo del sector de empresas públicas (SEP) en Honduras

○ *Planificadas:* Para cubrir sectores de baja rentabilidad del sector privado, cumplir misiones estratégicas en relación a los recursos naturales, apoyo a los planes de desarrollo, regular el desarrollo económico, apoyar a sectores de bajos ingresos.

○ *No planificadas o coyunturales*: Absorber empresas en quiebra, motivaciones políticas internas o externas, aumento de las necesidades de la población en sectores básicos, etc.

Objetivos de corto y largo plazo

○ *Estrategia*: Objetivos relacionados con el contexto global de la economía; por ejemplo: problemas de balanza de pagos, sustitución de importaciones, fortalecimiento de tecnología propia, generación de empleo, desarrollo y equilibrio regional, regulación del mercado.

○ *Eficiencia*: Uso racional de recursos, mejora del nivel de rentabilidad, incremento de la productividad, mejora de la calidad de los bienes y servicios producidos.

○ *Estructurales*: Mejora de la captación de ingresos, consolidación de un sistema organizativo claramente definido, mejora de los sistemas de información, definición de los canales de control y evaluación de las instancias globales, mejora de la formación de recursos humanos (ejecutivos, técnicos y operativos), mejora del sistema de planeación y presupuesto (y su coordinación), mejora de la coordinación sectorial.

APENDICE 6

METODOLOGIA PARA CALCULAR COEFICIENTES BASICOS DE LA ECONOMIA, SECTOR PUBLICO Y SECTOR EMPRESAS PUBLICAS (SEP)

Coefficiente capital-producto (K)

Economía nacional

$$1) IRT = I_{pub} + I_{priv}$$

Donde: IRT = Inversión real total (año base)
I_{pub} = Inversión pública
I_{priv} = Inversión privada

$$2) I_{priv} = IE + IN$$

Donde: IE = Inversión extranjera
IN = Inversión nacional

$$3) K = \frac{IRT}{PIB_{pm}(t) - PIB_{pm}(t-1)}$$

Donde: K = Coeficiente capital-Producto para la economía
IRT = Inversión real total
PIB_{pm}(t) = Producto interno bruto a precios de mercado (año base)
PIB_{pm}(t-1) = Producto interno bruto a precios de mercado (anterior al año base)

Sector público

$$1) PIB_{pm}(Spub) = C(Spub) + I(Spub) + X(Spub)$$

Donde: PIB_{pm}(Spub) = Producto interno bruto generado por el sector público
C(Spub) = Consumo del sector público
I(Spub) = Inversión del sector público
X(Spub) = Exportaciones del sector público

$$2) K(Spub) = \frac{I(Spub)_t}{PIB_{pm}(Spub)_t - PIB_{pm}(Spub)_{t-1}}$$

Donde: K (Spub)	=	Coficiente capital-producto del sector público
Ispub	=	Inversión real del sector público (año base)
PIBpm(Spub) t	=	Producto interno bruto a precios de mercado del sector público (año base)
PIBpm(Spub) t-1	=	Producto interno bruto a precios de mercado del sector público (año anterior al año base)

Sector de empresas públicas

Para el cálculo del coeficiente capital —producto del sector de empresas públicas—, se han considerado dos métodos:

○ **Método A:** Se utiliza la inversión real contenida en las cuentas financieras de las EP. Dentro de ésta se incluyen: construcciones, maquinaria y equipo, estudios y diseños (de acuerdo a la metodología convencionalmente utilizada para clasificar la inversión).

○ **Método B:** Se utilizan los activos fijos netos (AFN) como sustitutos de la inversión real. Esto permite un cálculo más real, dado que la capacidad productiva del SEP está en función directa de la acumulación de AFN.

$$1). \text{ PIBpm (Sep)} = \text{Csep} + \text{Isep} + \text{Xsep}$$

Donde: PIBpm(Sep) = Producto interno bruto a precios de mercado, generado por el sector de empresas públicas

C(sep) = Consumo del sector de empresas públicas

I(sep) = Inversión del sector empresas públicas

X(sep) = Exportaciones del sector empresas públicas

$$2) \text{ Método A } K(\text{sep}) = \frac{I(\text{sep}) t}{\text{PIBpm (Sep) } t - \text{PIBpm (sep) } t-1}$$

$$\text{Método B } K(\text{sep}) = \frac{\text{AFN (sep) } t}{\text{PIBpm (sep) } t - \text{PIBpm (Sep) } t-1}$$

Donde: K(sep) = Coeficiente capital-producto del sector de empresas públicas
 PIBpm (Sep) t = Producto interno bruto, a precios de mercado, generado por el sector de empresas públicas (año base)
 PIBpm(Sep) t-1 = Producto interno bruto, a precios de mercado, generado por el sector de empresas públicas (año anterior al año base)

3) Otros criterios: el coeficiente capital-producto se calcula también a precios constantes (de 1966).

Cálculo de la productividad media de capital (PMK) y el coeficiente medio de capital (CMK)

Para ambos coeficientes necesariamente se requiere determinar el *stock* de capital. (Véase Apéndice 4).

Al calcular el *stock* de capital de la economía (SKE), el *stock* de capital del sector privado (SKP), el *stock* de capital del sector público (SKSpub) y el *stock* de capital del sector de empresas públicas (SKsep), podemos determinar la PMK y el CMK para todos los sectores.

El objetivo de efectuarlo a nivel desagregado (sector privado/sector público/sector de empresas públicas) es conocer el grado de intensidad del capital (IK), eficiencia de capital (EK), sobreinversión, etc., lo que permite definir las características de cada sector y su comparación. En el caso específico del SEP, se calcula también sectorialmente a fin de determinar la concentración de capital por sectores. De esto se pueden derivar un análisis de la política de inversiones del *sector productivo estatal* y en general de la política de empleo, tanto a nivel sectorial como macroeconómico.

Economía

$$1) \text{ CMK} = \text{SK/PB}$$

$$2) \text{ PMK} = \text{PIB/SK}$$

Donde: CMK	=	Coficiente medio del capital
PMK	=	Productividad media del capital
SK	=	<i>Stock</i> de capital de la economía
PIB	=	Producto interno bruto

Sector privado

$$1) \text{ CMK (Spriv)} = \text{SKP/PIB Spriv}$$

$$\text{PIB Spriv} = \text{C Spriv} + \text{I spriv} + \text{XSpriv}$$

$$2) \text{ PMK(Spriv)} = \text{PIBSpriv/SKP}$$

Donde: PMK(Spriv)	=	Productividad media del capital del sector privado
CMK(Spriv)	=	Coficiente medio del capital del sector privado
SKP	=	<i>Stock</i> del capital privado
PIB Spriv	=	Producto interno bruto del sector privado
C Spriv	=	Consumo del sector privado
I Spriv	=	Inversión del sector privado
X Spriv	=	Exportaciones del sector privado

Sector público

$$1) \text{ CMK(Spub)} = \text{SK Spub/PIB Spub}$$

$$2) \text{ PMK (Spub)} = \text{PIB Spub/SK Spub}$$

$$\text{PIB(Spub)} = \text{C Spub} + \text{I Spub} + \text{X Spub}$$

Donde: CMK(Spub)	=	Coficiente medio de capital del sector público
PMK(Spub)	=	Productividad media del capital del sector público
SK(Spub)	=	<i>Stock</i> de capital del sector público
PIB(Spub)	=	Producto interno bruto generado por el sector público
C(Spub)	=	Consumo del sector público
I(Spub)	=	Inversión del sector público
X(Spub)	=	Exportaciones del sector público

Sector de empresas públicas¹

$$1) \text{ CMK (Sep)} = \text{SK Sep/PIB (Sep)}$$

$$2) \text{ PMK (Sep)} = \text{PIB(Sep)/SK(Sep)}$$

$$\text{PIB(Sep)} = \text{C Sep} + \text{I Sep} + \text{X (Sep)}$$

Donde: CMK(Sep)	=	Coficiente medio de capital del sector de empresas públicas
PMK(Sep)	=	Productividad media de capital del sector de empresas públicas
SK(Sep)	=	<i>Stock</i> de capital del sector de empresas públicas
PIB(Sep)	=	Producto interno bruto del sector de empresas públicas
C(Sep)	=	Consumo del sector de empresas públicas
I(Sep)	=	Inversión del sector de empresas públicas
X(Sep)	=	Exportaciones del sector de empresas públicas

Metodología para calcular el coeficiente de elasticidad del gasto público y la inversión real de las empresas públicas

Elasticidad

El cálculo de la elasticidad producto del gasto público y la inversión real de las EP se elabora con base en los coeficientes de elasticidad.

○ **Gasto público:** El coeficiente que mide la elasticidad del gasto público se define por medio de la siguiente relación:

$$\text{EGP}_{(EP)} = \frac{\frac{\text{GP}_{EP}}{\Delta \text{GP}_{EP}}}{\frac{\text{Y}_{EP}}{\Delta \text{Y}_{EP}}} = \frac{\text{GP}_{(EP)}}{\text{Y}_{(EP)}} \cdot \frac{\Delta \text{Y}_{(EP)}}{\Delta \text{GP}_{(EP)}}$$

Donde: $EGP_{(EP)}$ = Elasticidad gasto público de empresas públicas
 $GP_{(EP)}$ = Gasto público de empresa pública
 $\Delta GP_{(EP)}$ = Incremento del gasto público de empresa pública en un período determinado
 $Y_{(EP)}$ = Producto interno bruto, a precios de mercado de la empresa pública
 $\Delta Y_{(EP)}$ = Incremento del producto interno bruto, a precios de mercado de la empresa pública

$$1) GP_{(EP)} = GC_{(EP)} + GK_{EP}$$

$$2) Y_{(EP)} = C_{(EP)} + I_{(EP)} + X_{(EP)}$$

Donde: $GC_{(EP)}$ = Gasto corriente de la empresa pública
 $GK_{(EP)}$ = Gasto de capital de la empresa pública
 $C_{(EP)}$ = Consumo de la empresa pública
 $I_{(EP)}$ = Inversión de la empresa pública
 $X_{(EP)}$ = Exportaciones de la empresa pública

○ *Inversión real*: El coeficiente que mide la elasticidad de la inversión real se define por medio de la siguiente relación:

$$EI_{(EP)} = \frac{\frac{IR_{(EP)}}{\Delta IR_{(EP)}}}{\frac{Y_{EP}}{\Delta Y_{(EP)}}} = \frac{IR_{(EP)}}{Y_{(EP)}} \cdot \frac{\Delta Y_{(EP)}}{\Delta IR_{(EP)}}$$

Donde: $EIR_{(EP)}$ = Elasticidad producto de la inversión real
 $IR_{(EP)}$ = Inversión real de la empresa pública
 $\Delta IR_{(EP)}$ = Incremento de la inversión real de la empresa pública
 $Y_{(EP)}$ = Producto interno bruto, a precios de mercado de la empresa pública
 $\Delta Y_{(EP)}$ = Incremento del producto interno bruto, a precios de mercado de la empresa pública

$$1) IR_{EP} = G_{EP} + M y E_{EP}$$

$$2) Y_{EP} = C_{EP} + I_{EP} + X_{EP}$$

Donde: G_{EP} = Construcciones de las empresas públicas
 $M y E_{EP}$ = Maquinaria y equipo de las empresas públicas
 C_{EP} = Consumo de las empresas públicas
 I_{EP} = Inversión de las empresas públicas
 X_{EP} = Exportaciones de las empresas públicas

Criterios considerados

○ Por el carácter dinámico de la inversión real y su elevada participación en el gasto público se decidió alterar la relación cronológica de las variables.

○ *Inversión/PIB, Gasto Público/PIB*: Se aplicó la relación $n + 1$. De esta forma se parte del supuesto de que los gastos de inversión tendrían un efecto sobre el PIB no necesariamente en el año que se ejecutan, sino por lo menos un año después. Es decir, su mayor contribución se dará en $n + 1$. Es oportuno indicar que algunos proyectos, por su lenta maduración, tienen repercusiones más allá de un año ($n + 1 + 1 \dots K$), por lo que es difícil cuantificar en términos precisos su real efecto a corto plazo.

○ Los coeficientes de elasticidad se han calculado con $Y = PIB$ del sector de empresas públicas. Si deseamos calcular el impacto de la inversión o gasto público sobre la economía nacional, utilizamos el *PIB pm* y no el *PIB pm (EP)*.

Apéndice 2

1. La ACP no se está calculando en su forma convencional "o sea el proceso comprendido como el incremento (Δ) paulatino de capital (k) mediante la reproducción... Por medio del cual el capitalista acrecienta su capital (k), aumentando las ganancias y convirtiéndolo en nuevo capital (k). La ACP será calculada para efectos de la comprobación de hipótesis, como el capital agregado (FB CFN) que directamente incrementa la capacidad productiva + las ganancias de capital, determinadas por intereses, utilidades y rentas netas. Tenemos así cuantificado el "capital productivo" y el "capital de ganancia". Este último —por el lado del capital extranjero— no se invierte en Honduras, pero forma parte de la acumulación de capital privado a nivel internacional.
2. La formación bruta de capital fijo privado (FB CFP) comprenderá el valor de los activos fijos (tierras, obras y construcciones civiles, maquinaria y equipo) comprados y construidos por cuenta de las empresas, así como por las unidades familiares en su calidad de propietarios y las instituciones privadas. Banco Central de Honduras (BCH), 1977.
3. Para calcular la acumulación de capital privado (ACP), interesa determinar la depreciación del sector privado (Dspriv), la que se obtiene por diferencia de la depreciación total (DT).
4. Se intenta medir la magnitud de la formación o ampliación del capital privado en cada año, a fin de relacionarla con la creación de infraestructura anual por parte del SEP y SP. Para ese fin se considera innecesario cuantificar la acumulación histórica de capital privado (ACP), es decir $(ACP) n + (ACP) n + 1 + (ACP) n + 2 \dots (ACP) k$.
5. En este nivel, el cálculo de ACP es conceptualmente similar al "stock" de "capital anual" del sector privado (véase el apéndice 4), por lo que, en términos convencionales, el "stock" de capital = acumulación de capital. En nuestro modelo, a la acumulación de capital le agregamos la categoría ganancias netas.
6. Serías limitaciones estadísticas sobre las utilidades generadas por el sector privado nacional, hacen difícil incluir en este cálculo ese componente. Al respecto debe considerarse que su efecto sobre los cálculos de la ACP, si bien inciden y no permiten determinar más exactamente su magnitud real, no modifican la tendencia global que la ACP mantiene, puesto que está demostrado el elevado porcentaje de la inversión extranjera en los sectores productivos del país, y especialmente los ligados

- a la economía exportadora, en los cuales se mantienen los niveles de mayor rentabilidad.
7. En la nomenclatura de las cuentas nacionales del Banco Central, se le denomina ingreso de las empresas no constituidas en sociedades de capital, hemos optado por utilizar el concepto de P. Baran y P. Sweezy, de empresa no corporativa, por considerarlo más funcional.
8. Este concepto sería el equivalente de plusvalía, utilizado en la teoría marxista.
9. Su denominación en las cuentas nacionales es: Asignación para el Consumo de Capital Fijo.

Apéndice 3

1. Jan Tinbergen, "La planeación del desarrollo". México, FCE, 1959, p. 81.
2. Información oficial y auditada.

Apéndice 4

1. L. Couthino y H. P. Reichstul, "O Setor Produtivo Estatal e o Ciclo". Contenido en "Estado e Capitalismo No Brasil" de Carlos Estevan Martins. Sao Paulo, Edit. Hucitec. CEBRAP, 1977.
2. Dado que nos interesa calcular el "stock" de capital acumulado para cada año (n), se requiere partir de... $(SK) n + (SK) n + 1 + (SK) n + 2 \dots (SK) K$.
3. Se consideran únicamente los inventarios (I) del sector de empresas públicas (SEP), ya que, por su naturaleza, son las que cuentan con insumos y bienes (a nivel de inventario) para el aumento de la capacidad productiva.

Apéndice 5

1. Jorge Barenstein, "El sector público descentralizado en Honduras: posibilidades de mejora en su estructura, funcionamiento y gestión". New York, Naciones Unidas, 1984.
2. En cada área se explican brevemente unos pocos ejemplos para ubicar el contenido que se da a cada ítem. La tabulación de la información contenida en cada encuesta o entrevista, se enmarca en esta clasificación,

Apéndice 6

1. El "stock" de capital para el SEP, puede considerarse la inversión real (IR) o los activos fijos netos (AFN).

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

intervención estatal en actividades vitales para nuestro desarrollo económico".²²

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*.

Nuevas iniciativas de CODESA en el período: expansión como matriz de empresas estatales

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.	—	—	—	-1,1	-1,0	-7,8	-7,6	-17,5
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.

Los sistemas de control externo en las empresas públicas**

Praxis J. Fernández*

Traducido del inglés por
Ma. Cecilia Alvarado V P

EL AUTOR PROPONE UNA METODOLOGIA Y UNA SERIE DE RECOMENDACIONES PARA EL CONTROL GUBERNAMENTAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS, BASADO EN LAS DIFERENCIAS EXISTENTES ENTRE LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS Y PRIVADAS, Y EN LAS CARACTERISTICAS DE ESTAS EMPRESAS.

El punto de partida

Es una práctica acostumbrada al analizar los problemas administrativos y gerenciales, comenzar con una referencia a los principios fundamentales, a los conceptos básicos de la lógica organizativa y gerencial. Es usual someter a continuación una hipótesis a prueba en el mundo real.

Tengo reservas en cuanto a este enfoque, no porque no crea en principios fundamentales, sino porque dudo en usarlos como un punto de partida. Las situaciones de la vida real no respetan la lógica gerencial. Ellas son un compuesto de emociones humanas, pasiones, ambiciones, temores, luchas de poder entre grupos de presión, una red compleja de relaciones interpersonales, el peso de la historia, el clima social y económico, y un marco de costumbres y tradiciones. De ahí la enor-

me gama de patrones organizativos y de estilos gerenciales que ha florecido en todo el mundo, según el carácter de cada sociedad. El mundo real no tiene la simplicidad de un teorema euclideo o la lógica inevitable de una fuga de Bach.

Un punto de partida mucho más realista, consiste en revelar lo peculiar del ambiente de los países en desarrollo, dentro del cual las empresas públicas están proliferando y estableciendo patrones de relación con las autoridades públicas.

Permítaseme citar algunos extractos de afirmaciones hechas por personas que han estado íntimamente vinculadas con el juego de las empresas públicas.

El director administrativo de una gran fábrica de máquinas herramientas, dice:

“¿Por qué estos burócratas no nos dejan en paz? ¿Por qué tienen que interferir en todo lo que hacemos? Tengo que responder preguntas sobre contratos, nombramientos, política de salarios, inventarios; bien podrían manejar este asunto como un Ministerio. ¿Por qué no nos dejan salir con

* Asesor Técnico Principal del Proyecto de las Naciones Unidas en el Centro Internacional de Empresas Públicas (ICPE) de Yugoslavia.

** Artículo tomado de Fernández, Praxis J., ed., Control Systems for Public Enterprises in Developing Countries: Report of the Interregional Workshop 8-13 July 1978. ICPE, Ljubljana, Yugoslavia, 1978, pp. 41-85.

el trabajo y después nos evalúan por resultados?'

Un alto funcionario de gobierno, secretario permanente de un ministerio, manifiesta:

"¿Pero qué es toda esta discusión exagerada sobre la autonomía de las empresas públicas? Hay un error fundamental. Si se refieren a autonomía gerencial y administrativa, por supuesto, pueden y deben tenerla. Pero si se refieren a autonomía en cuanto a políticas, eso es otra cosa. Nosotros hemos creado estas empresas; las hemos creado con un propósito y nuestro trabajo es velar porque adopten políticas consistentes con los objetivos que se les han establecido y con los objetivos nacionales. No podemos abdicar en esta responsabilidad".

El director de personal de una corporación petrolera, pregunta:

"¿Por qué no se me permite negociar términos más favorables para mis empleados? Yo estoy en un negocio competitivo, requerimos gente capaz y tenemos que pagarles lo que el mercado exige. Nos dicen que debe haber una política salarial común para todo el sector de empresas públicas. ¿Cómo puede ser esto? Nosotros sí podemos pagar, estamos generando utilidades. Muchas otras empresas no pueden pagar bien, déjenlas encontrar su propia salvación".

Un Ministro cuestiona:

"¿Cómo que no puedo recomendar un candidato para un puesto en una de las empresas bajo mi control? Yo se que él es un buen hombre, mucho mejor que varios de los gerentes actuales. Usted dice que hemos delegado la facultad de hacer nombramientos en las empresas y que no debemos interferir. ¿Significa que

yo tengo menos poder que el Presidente de la compañía?"

Un alto funcionario del Ministerio de Hacienda exclama:

"¿Qué vamos a hacer con todas estas empresas públicas que tienen pérdidas? Al final del año siempre vienen aquí para cubrir sus pérdidas con fondos públicos y después se irritan si les hacemos preguntas sobre el origen de las pérdidas. Nos solicitan fondos de capital para expansión y nuevos proyectos, y se resienten si pretendemos tener algo que decir acerca de a dónde va el dinero. Después de todo, nosotros somos responsables ante el legislativo".

Un funcionario de la Oficina de Empresas Públicas afirma:

"Se ha presentado una situación caótica, pues cada empresa, en nombre de la autonomía, ha fijado sus propias escalas salariales. Se están comenzando a presentar tensiones. Tenemos que hacer algo para asegurar que haya paga igual para trabajo igual. Después de todo las empresas deben recordar que pertenecen a una familia y que la cabeza de la familia —el gobierno— no puede discriminar entre los miembros de la familia. Sí, por supuesto, esto debe necesariamente restringir en cierta medida la autonomía de las empresas".

Un miembro del Parlamento vociferaba:

"Señor expositor, no me satisface sólo leer todos estos reportes anuales, hojas de balance y estados de pérdidas y ganancias de estas empresas públicas. Estas compañías son de propiedad pública y me gustaría conocer, señor, la historia por dentro. ¿Qué es lo que está pasando dentro de estas compañías? ¿Qué hay acerca de sus enormes cuentas y sus pródigas recepciones? Somos un país pobre y

ellos deben dar el ejemplo de una vida espartana en consonancia con nuestras condiciones económicas”.

Un funcionario de la Contraloría argumentaba:

“La verdadera foraleza de nuestro sistema gubernamental reside en que opera como un sistema. Hay normas, regulaciones y cánones de ética y moralidad. Pero cuando vamos a hacer auditorías a las empresas públicas, ¿dónde queda el sistema? Ellos nos dicen que necesitan flexibilidad para sus fines empresariales, ¿pero quién va a juzgar lo correcto y lo incorrecto en ausencia de normas?”.

He relatado en extenso estas variadas afirmaciones porque ellas nos proporcionan el sabor de la situación: *la demanda de independencia y autonomía para las empresas públicas, y el deseo de ejercer controles externos por parte de las autoridades gubernamentales.* El síndrome de la autonomía versus el control, permanece como uno de los acertijos aún no resueltos de la gestión de las empresas públicas.

Diversos tipos de control

A primera vista, el término *control* parece tener un significado negativo. Se tiende a asociarlos con restricciones impuestas sobre los individuos y las organizaciones. Esto es consecuencia clara de la asociación del término *controles* con *controles estatales* —el espectro total de la legislación que gobierna los asuntos de los ciudadanos.

Existen controles a las importaciones, controles a la exportación, controles sobre licencias y sobre movimientos, y una variedad de controles económicos que incluye controles sobre los precios y la producción. Cualquiera que sea la génesis y el propósito de estos controles, su efecto neto es el de crear restricciones sobre las organizaciones y los individuos. En consecuencia, los protagonistas de las julio-diciembre/1984

sociedades de *laissez-faire* lamentan el creciente volumen de controles gubernamentales.

Una variable de tales controles públicos, que es más comprendida y aceptada por los controlados, es el caso de los controles de tráfico. En este caso, los semáforos, los policías, las restricciones de la velocidad y las calles de un solo sentido, son básicamente restricciones al libre movimiento, pero los conductores y los peatones han aceptado y visto con buenos ojos esta forma de control público en el interés de la seguridad y el orden. Se tiende a ver un control de este tipo, no tanto como un control sobre uno mismo, sino como un control sobre otros.

Un conjunto de controles bastante diferente es aquél que de hecho es autoimpuesto. En años recientes, por ejemplo, ha habido mucha discusión sobre el *control de la figura*. El individuo tiene una imagen normativa del cuerpo humano ideal y observa con alarma el paso de tiempo y los estragos que éste le ocasiona. En consecuencia, se hace esfuerzos por formarlo por medio de controles dietéticos o de ejercicio físico. Otro ejemplo clásico es el control de la natalidad. Aquí también los seres humanos buscan controlar un proceso físico por medio de agentes, tales como la esterilización y la histerectomía, los preventivos temporales —con las pastillas y contraceptivos—, si se sigue la tradición católica romana—, por el llamado método del ritmo, o —si por casualidad se es un devoto hindú de la escuela bramachari— por una abstinencia total del sexo. La característica relevante de este tipo de controles es la auto-imposición.

Los controles adoptan un significado diferente cuando se les asocia con las máquinas. El ejemplo más simple de un sistema de control es el manejo de un vehículo. El motorista tiene bajo su mando una variedad de controles. Hay algunos controles físicos a su disposición: una llave de ignición para conectar el sistema eléctrico, una manivela o timón, frenos,

acelerados y velocidades. Estos controles son manipulados constantemente en el proceso de conducir un carro.

Una segunda categoría de controles está compuesta por aquéllos que no pueden ser operados pero que dan información y proporcionan un sistema de monitoreo al conductor. Estos incluyen el medidor de la velocidad del vehículo, el medidor de la distancia recorrida, un medidor de gasolina y de aceite, así como uno de la temperatura —que le da seguimiento al sistema de enfriamiento. (Nada puede hacer el conductor para detener la implacable verdad que estos sistemas de control le revelan).

Una tercera categoría de controles está formada por aquéllos que no son percibidos en forma directa. El conductor debe hacer algo para extraer esta información de su vehículo. Esto incluye la determinación de la presión de las llantas y la verificación del nivel del aceite.

La cuarta categoría de controles es más compleja: los que se ubican en el campo de las evaluaciones calculadas. Un conductor puede evaluar el gasto de combustible por medio de una fórmula que relacione el combustible consumido con la distancia recorrida, o puede verificar la duración de las llantas por medio del número de kilómetros cubiertos hasta el día de su reemplazo. Finalmente, el motorista tiene a su disposición controles de mantenimiento que incluyen una variedad de acciones por ser tomadas a intervalos para conservar el buen estado de su vehículo. Todo este complejo sistema de controles tiene un objetivo claro: obtener del vehículo un uso óptimo.

El sistema descrito se vuelve mucho más complejo cuando uno trata de un aeroplano. El desconcertante panorama del panel de control de un avión habla por sí mismo, pues además de los controles mecánicos involucrados en la operación de un avión, esta tarea también enfrenta un conjunto sofisticado de controles externos: el aterrizaje, el despegue, e in-

cluso el estacionamiento en los hangares, son procesos dirigidos desde afuera por la torre de control.

A partir de este análisis de los sistemas de control que se ejercen sobre piezas de equipo, se podrá ver que existe una cierta lógica en cada uno de las acciones de control.

Esta lógica incluye:

- Una clara comprensión del propósito y de la capacidad de la máquina.
- Un conjunto de normas, estándares, medidas y criterios, que definen lo que constituye el óptimo desempeño de la máquina y de sus componentes.
- Un sistema de información que constantemente está indicando cómo está funcionando la máquina en relación con las medidas estipuladas.
- Una variedad de mecanismos para manipular la máquina en la dirección deseada, con la idea de obtener una correlación entre el desempeño y los estándares predeterminados.
- Un proceso reconocido de mantenimiento preventivo.

El control en las empresas públicas y privadas

Cuando se trata de organizaciones, instituciones y corporaciones comerciales e industriales, los conceptos básicos y la secuencia lógica de pasos permanecen exactamente iguales. Tales organizaciones también requieren claridad en sus objetivos y propósitos, un conjunto de metas y normas que indique el desempeño adecuado, un sistema de detección y control para el logro de estos propósitos, un sistema que mantenga informada a la gerencia sobre la marcha de los asuntos, y un proceso total para asegurar la estabilidad y el crecimiento de la organización en cuestión. Es precisamente para lograr estos fines

julio-diciembre/1984

que se establecen los sistemas de control en la gestión de las organizaciones.

Considerando la complejidad de las organizaciones modernas y la variedad de tareas que están llamadas a cumplir, los sistemas de información y de control requieren también de mayor complejidad y sofisticación. No se debe olvidar que la gestión de las organizaciones requiere del manejo de máquinas, personas, dinero y tiempo. Para cada uno de estos elementos —que se constituyen en los factores del éxito de la organización—, se necesitan normas y estándares, acompañados por mecanismos de información y de control. Así, mientras se examina la productividad de las máquinas, también se debe tener a la vista la productividad de los hombres y del dinero— lo que en última instancia aparece en las hojas de balance y en los estados de pérdidas y ganancias bajo la forma de retornos a ingresos sobre el capital.

Una metodología especializada para los sistemas de control en las empresas públicas

En la actualidad, es aceptado universalmente como un hecho de la estrategia y la organización económica, que la administración de una industria requiere de sistemas administrativos o gerenciales de información, y de un mecanismo de detección y control. La complejidad y sofisticación del sistema de control depende, evidentemente, de la escala de operaciones y de la sofisticación de la industria. En el mundo contemporáneo hay innumerables libros escritos sobre sistemas de información y control: una literatura completa está a la disposición de las empresas privadas y está dispuesta a ser adoptada por las empresas públicas. Las corporaciones transnacionales gigantes —cuyas actividades empresariales se extienden como un pulpo sobre todo el planeta—, requieren y de hecho operan con mecanismos de control enormemente complejos. Estos sistemas de control permiten que las sedes de las transnacio-

nales conozcan sus operaciones globales totales, sean el cerebro de las políticas, estrategias y operaciones, y adopten decisiones correctivas en el curso de las actividades. Es cuestión de simple lógica el que las empresas públicas adopten estos sistemas de control.

Existe una muy importante escuela del pensamiento administrativo que opina de esta manera. Según esa línea de pensamiento, el hecho de que la empresa pública tenga un patrón de propiedad diferente al de las empresas privadas, no cambia la estructura y la naturaleza básica de las actividades económicas realizadas. Esta escuela argumenta que una planta de acero, tanto en el sector público como en el sector privado, debe ser operada en forma eficiente; que un complejo petroquímico, sin importar que sea propiedad de una transnacional o del gobierno de un país en desarrollo, debe operar al nivel óptimo de su tecnología de procesamiento. La única diferencia, entre una empresa pública y una privada, según esto, es que los excedentes y las ganancias de las empresas, en lugar de ir a manos privadas en forma de dividendos para los accionistas, quedan a disposición del propietario público y pueden ser usados para propósitos sociales.

Hay indudablemente una cierta lógica básica en esta posición. Debemos reconocer que la propiedad pública no cambia los parámetros técnicos y administrativos involucrados en la operación de una industria en particular. La empresa privada, si desea conducir sus operaciones hacia el mayor nivel posible de eficiencia, establece sistemas de control adecuados para este propósito; y ciertamente no se puede argumentar que la empresa pública deba conducir sus operaciones hacia un nivel menor de eficiencia. De hecho, una de las críticas frecuentemente formuladas a las empresas públicas —justa o injustamente— es que sus niveles de eficiencia son más bajos y sus sistemas de control más débiles. Este argumento es particularmente fuerte en lo concerniente a operaciones técnicas y en el contexto de parámetros

de eficiencia técnica, tales como utilización de la capacidad, tasas óptimas de insumo/producto, coeficientes apropiados de consumo, uso económico de materias primas, el manejo de inventarios, y, en general, la ampliación de la productividad de máquinas y hombres.

Pero hay cinco áreas en las cuales se presenta una aguda diferenciación entre las condiciones bajo las cuales la empresa pública se desempeña, y aquéllas en las que lo hacen las empresas privadas. Estas son:

Los objetivos y propósitos

El punto de partida de un sólido sistema de control, es una idea clara de los propósitos, metas y objetivos de la organización de que se trate. La totalidad del sistema de información y de los mecanismos de control se dirigen hacia el logro de estos objetivos predeterminados. Esta cuestión es bastante clara en el caso de la empresa privada clásica, pues esta busca supervivencia, crecimiento y rentabilidad; y en ausencia de estos tres objetivos, entra en colapso y cesa de existir. De este modo, todos sus parámetros de eficiencia se dedican a asegurar la supervivencia, el crecimiento y la rentabilidad.

Las empresas públicas también desean sobrevivir y crecer, y si las políticas se lo permiten, obtener utilidades, pero la historia no concluye aquí. Las empresas públicas son creadas expresamente para que obtengan una variedad compleja de *objetivos sociales y nacionales*. Con mucha frecuencia estos objetivos no se precisan claramente e incluso son conflictivos. Pese a ello, los países en desarrollo encuentran en las empresas públicas una herramienta y un instrumento de crecimiento y prosperidad nacional.

Se acepta esta posición, entonces, en adición a un sistema de control que persiga la supervivencia, el crecimiento y la rentabilidad, es necesario sobreimponer un sistema de control más dedicado que asegure que las empresas públicas en cues-

tion están de hecho cumpliendo con las obligaciones nacionales colocadas sobre sus hombros. Desde luego, el problema de evaluar y precisar el logro de estos objetivos sociales es más complejo que el sistema tradicional de control que se necesita para juzgar la rentabilidad. Las mediciones cuantitativas deben ser complementadas con mediciones cualitativas.

El control externo

Los sistemas de control que se diseñan para operar en el sector privado son esencialmente internos. Ellos le permiten a la administración de una empresa asegurar que todo marche bien.

El sistema de control de una empresa privada favorece muy poco la intromisión de una autoridad externa. La capacidad de un accionista individual para solicitar información y ejercer cualquier forma de control externo es prácticamente inexistente. De conformidad con las leyes de la mayoría de los países, debe informarse a los accionistas sobre los balances y las cuentas de ganancias y pérdidas anuales; y estos accionistas tienen el derecho de asistir a las reuniones generales y de hacer preguntas a los gerentes profesionales. Pero estos derechos son teóricos en gran medida. El accionista ordinario no es capaz de evaluar las operaciones de la empresa al ver el informe publicado. El único poder verdadero —y no es un poder limitado— que un accionista puede ejercer, es el de comparar y vender sus acciones, lo que equivale a un voto de confianza o de desconfianza sobre la salud de la empresa y sobre la administración. La decisión de los accionistas debe, por supuesto, estar fundada sobre las declaraciones de dividendos.*

La situación es diferente en las empresas públicas. Estas también publican cuentas anuales, balances y cuentas de ganancias y pérdidas; pero, al contrario del sector privado, el accionista —el gobierno u otras autoridades públicas— ejerce poderes de control extensos y prácticamente completos. Los gerentes

profesionales en empresas públicas no pueden funcionar independientemente; el propietario —es decir el gobierno— inquiera constantemente sobre las actividades de la empresa y su administración eficiente. Esto acarrea, inevitablemente, dos sistemas de control: uno externo y otro interno. Las empresas públicas deben aceptar y enfrentarse con el hecho del control externo. Este hecho justifica una nueva metodología para los sistemas de control de las empresas públicas, que proporcione un sistema de información gerencial capaz de satisfacer el control público en las áreas importantes y pertinentes, sin obligarlo a intervenir en la administración diaria de las operaciones.

La opinión pública

Las influencias externas que se ejercen sobre las empresas públicas no se limitan a la intervención directa de los que tienen el poder. La naturaleza de las empresas públicas hace que los ciudadanos de un país, la prensa, las cámaras y los parlamentos, y otras formas de opinión pública se impongan, comenten su administración y expresen su deseo de mejoramiento. Desde luego, eso está basado en la creencia del público —la cual es muy justificada— de que en último análisis las empresas públicas les pertenecen. Al contrario de las empresas privadas, las empresas públicas se ven obligadas a trabajar bajo una publicidad intensa. Por esto es necesario que las empresas públicas desarrollen un sistema de información orientado hacia el público, que lo alimente con datos y conocimientos sobre sus mecanismos de funcionamiento interno.

Frecuentemente, en los países en vía de desarrollo, las empresas públicas exitosas son las que han organizado un excelente sistema de relaciones públicas, infundiendo confianza en las operaciones y dando la impresión de que están ejerciendo un control nacional más amplio.

Las interrelaciones

Como se mencionó anteriormente, las empresas privadas trabajan profesio-
julio-diciembre/1984

nalmente e independientemente, aunque lo hacen dentro de un contexto social y económico. Estas empresas buscan constantemente conocer el contenido de las políticas gubernamentales, las actitudes de los sindicatos, y, más que todo, las actividades de sus rivales. En este sentido, los sistemas de información que necesitan van más allá de los límites de la empresa. La naturaleza de estos sistemas la determina la búsqueda de supervivencia en una situación de competencia o en una economía controlada.

Las empresas públicas se ubican en un contexto diferente. Si se reconoce que cada empresa pública es un instrumento de políticas públicas, se llega a concebir una *familia de empresas públicas*: cada cual como un subsistema dentro de un organismo más grande, integrada al sistema global.

Las empresas públicas deben elaborar sus políticas y administrar sus actividades asegurando la conexión armoniosa entre ellas y una relación saludable con el planeamiento global del desarrollo nacional.

Hace unos años, ocurrió en la India una situación extraordinaria: tres empresas públicas gigantes —la *Steel Authority of India*, la *Coal India* y las *Indian Railways*— se peleaban y acusaban públicamente de ineficacia. La gente de la *Steel* preguntaba: “¿Cómo se puede producir acero cuando no se puede conseguir el carbón suficiente?”. La gente de la *Coal* contestaba: “Desde luego, producimos bastante carbón pero, ¿dónde están los vagones para el transporte del carbón desde las minas hasta las acerías?”.

La gente de los *Railways*, desesperada, constató: “Primero, la *Coal India* no paga nuestras facturas y, por casualidad, ¿dónde está el carbón para alimentar las locomotoras que deben traer los vagones?”

Esta es una historia verdadera que refleja la interdependencia del sistema: la producción de una empresa se transforma en el insumo de la otra. Es evidente que

se necesita un sistema de control altamente complejo que pueda asegurar estas interrelaciones pues una de las debilidades de las sociedades en vías de desarrollo es la insuficiencia del proceso de optimización de éstos.

El decoro y la corrección

Como se dijo anteriormente, el éxito de la empresa privada es evaluado por sus propietarios en términos de capacidad de sobrevivir, de crecer y de rendir ganancias. El procedimiento y las medidas tomadas son responsabilidad de los gerentes profesionales.

En los últimos años el público se ha mostrado más y más interesado en los métodos aplicados por las empresas privadas. La investigación *Boeing* es un ejemplo; pero el público no conoce realmente los métodos y procedimientos aplicados en estas empresas. Ese no es el caso de las empresas públicas, pues a estas se exigen solamente los resultados finales, sino también los métodos adecuados para lograr estos resultados, el más alto sentido de integridad en sus actividades y el respeto a los procedimientos para garantizar la imparcialidad.

En realidad, es más bien desafortunado que las auditorías públicas, las críticas parlamentarias, las discusiones de prensa, se concentren más sobre estas cuestiones que sobre el rendimiento global de la empresa. Las auditorías tienen tendencia a ser evaluaciones de la corrección y no del rendimiento. De ningún modo digo que la cuestión de la corrección no es importante, sino que su insuficiencia está siendo más y más reconocida. El resultado neto de una concentración excesiva sobre las reglas, los procedimientos y el respeto de los reglamentos, ha contribuido a hacer de los gerentes profesionales de las empresas públicas personas demasiado cautelosas. Ellos prefieren asegurar que se observen correctamente las reglas, a procurar que se administre eficientemente la empresa. Corren un riesgo menor al decidir de este modo.

Independientemente de lo que se pueda decir sobre la cuestión, un sistema de información y de control para empresas públicas debería establecer la eficiencia de las operaciones y el respeto a las medidas adecuadas.

Un ejemplo clásico es el otorgamiento de contratos. Una empresa privada puede negociar un contrato de compra o de venta al precio más bajo y nadie va a hacer preguntas. Una empresa pública no puede actuar de este modo: debe establecer, antes de otorgar el contrato, que todos los postores tuvieron igualdad de oportunidades y que se aceptó la propuesta más baja. En el caso de los nombramientos, las empresas privadas tienen libertad de nombrar, de ascender y de seleccionar el personal según su mérito y su eficiencia, y de darles el sueldo dictado por el mercado. Las empresas públicas no pueden hacerlo. Deben crear sistemas que aseguren la igualdad de reclutamiento, la estabilidad de los mecanismos de ascenso, y establecer políticas salariales que estén de acuerdo con las de las otras empresas públicas o del gobierno.

Luego, una condición adicional es impuesta a las empresas públicas: crear un sistema de información y de control que asegure el comportamiento adecuado de las gerentes y señale a las autoridades públicas y al público lo que fue hecho.

Estas cinco diferencias importantísimas entre la situación de las empresas privadas y las públicas, demuestra que la adopción de sistemas de información gerencial y de control en uso en el sector privado, es inadecuada para satisfacer los requisitos de las empresas públicas.

Se reconocen generalmente estas diferencias en los países en vía de desarrollo, pero desafortunadamente no se ha concebido un sistema de control integrado que corresponda a la situación.

El control externo: sus causas

La pregunta básica frecuente es por qué se debe ejercer alguna forma de con-

tol externo sobre las empresas públicas. Se sostiene que una vez que las empresas públicas han sido establecidas como unidades autónomas, se les debería permitir gobernarse y hacer el trabajo. Críticos del sector privado a menudo identifican como debilidades clave de las empresas públicas, la intervención constante de los gobiernos en su administración y sus actividades. Está de moda en las empresas públicas sin éxito, señalar a la intromisión gubernamental como la causante de sus problemas. Muy a menudo eso sirve de excusa para un rendimiento pésimo.

Entonces ¿qué justifica la *intervención* estatal en la administración de esas empresas? ¿En qué se basa la pretensión según la cual los controles externos son necesarios y deseables?

Opino que la razón del control externo surge primero del ejercicio de los derechos de los accionistas. La mejor manera de evaluar este concepto es examinar la situación de las empresas privadas.

¿Quién ejerce el control sobre las actividades de las empresas del sector privado? Existen tres situaciones muy definidas:

Situación A: Los propietarios de la empresa son a la vez los gerentes. Ejemplos son los propietarios agrícolas, los tenderos propietarios, los industriales en pequeña escala, los gabinetes de abogados y de consultores. En este caso no existe conflicto entre el propietario y el gerente, ya que ambas funciones incumben a la misma persona.

Situación B: Cuando la propiedad de la empresa privada está repartida y sus acciones están en poder de cierto número de personas —pero una mayoría de las acciones o, tal vez, una minoría efectiva está en manos de un grupo identificable y unido. Este es un modelo muy frecuente en las sociedades industrializadas y en vía de desarrollo. Los *Ford*, *Rockefeller* y *Carnegie* no poseen la totalidad de las empresas que llevan sus nombres respectivos.

son accionistas importantes, pero en algunos casos no tienen la mayoría de las acciones. En tal situación, la minoría identificable y unida de accionistas ejerce el poder, tiene la autoridad y controla la empresa. Ellos hacen las políticas, deciden las estrategias de inversión y los patrones de relación de la empresa con la economía.

Situación C: Cuando las acciones están totalmente repartidas en el mercado y no existe un grupo de control identificable y poderoso. Esto es más y más visible en las sociedades muy industrializadas. En este caso todo el poder está conferido al alto mando de la empresa. Es verdad, desde el punto de vista técnico, que los accionistas tienen el derecho de asistir a las reuniones generales anuales, donde se presentan los balances y las cuentas de ganancias y pérdidas de la empresa, pueden hacer preguntas, pero es un derecho ilusorio en gran medida —el accionista que hace continuamente preguntas inconvenientes en una reunión general anual, es normalmente considerado como "chiflado". En este caso los accionistas solo ejercen el poder supremo y definitivo de comparar o vender sus acciones en el mercado. Si la administración es buena, las ganancias altas y los dividendos abundantes, comprarán, en el caso contrario, venderán. Así, la sentencia del control externo en la situación C proviene de la bolsa.

Esas relaciones se pueden aplicar en el caso de las empresas públicas. La situación C no se produce: las acciones no están repartidas porque están en las manos de una entidad claramente identificable, el gobierno, aunque éste no puede vender sus acciones. Las dos situaciones aplicables a las empresas públicas son entonces la A y la B. En estas empresas el gobierno es a la vez propietario y gerente. Por otra parte, también existen las llamadas *empresas ministeriales*, las cuales son comerciales pero no tienen una personalidad jurídica distinta; empleados públicos las administran como si fueran ministerios del gobierno y sus presupuestos están incluidos en el presupuesto nacional. Como ejemplo, *Indian Railways* (Ferroca-

rriles de la India) es en realidad la más grande empresa pública del país. No está administrada como corporación o compañía, sino como ministerio de gobierno. El *Railway Board*, el más alto organismo encargado de elaborar las políticas, es también el Ministerio de Ferrocarriles. En esta situación no existe una dicotomía entre las funciones de los propietarios y las de los gerentes.

El caso clásico es el de la situación B. El gobierno ha creado corporaciones y compañías —de conformidad con las leyes del parlamento o por medio de la inscripción de un acuerdo bajo la ley general de las compañías—, y ha confiado las empresas al cuidado de gerentes. Como es un accionista identificable, unido y muy poderoso, no se puede creer que el gobierno no ejerciera su poder como accionista y renunciara a su responsabilidad y a su autoridad frente a las instituciones que él ha creado. En efecto, es curioso que críticos del sector privado —los cuales encuentran comprensible y natural que grupos de accionistas poderosos puedan ejercer autoridad y control—, se sorprendan de que el gobierno haga exactamente lo mismo como accionista.

La tesis fundamental de este trabajo es la siguiente: las autoridades públicas crean las empresas públicas, son propietarias de éstas; entonces, el control externo es un medio de garantizar la seguridad y la productividad de las inversiones públicas y de lograr los objetivos por los cuales fueron establecidas las empresas.

El control externo en las empresas públicas

Un aspecto adicional importante es la relación entre el gobierno y sus empresas —básicamente una relación accionista-gerente que varía según el contexto político-económico de los países en vía de desarrollo.*

Existen diferencias enormes entre los niveles de desarrollo, la compleja capacidad gerencial y administrativa, los ante-

cedentes, los patrones culturales y las ideologías políticas. El factor que interesa aquí es el carácter y el alcance de los procesos de planeamiento en los países en vía de desarrollo. Surgen tres modelos amplios:

Economías de planteamiento total y de control centralizado

Este modelo presenta un planteamiento nacional total y extenso con mecanismos de control sumamente centralizados. Es de carácter "socialista", en la medida que la empresa privada desaparece y que todas las actividades económicas están directamente en las manos del gobierno, o confiadas a empresas públicas. Irak, Tanzania y Argelia son ejemplos de este modelo.

Economías de planeamiento mixto

En ellas permanece el concepto básico de planes nacionales, elaborados y llevados a cabo por los gobiernos centrales. Estas sociedades han aceptado una "coexistencia pacífica" de empresas públicas y privadas. Las empresas privadas existen bajo licencia y están controladas por medio de una reglamentación estatal. La India, Pakistán y Malasia son ejemplos de este modelo.

Economías de mercado

Muchos países en vía de desarrollo no tienen un planeamiento nacional extenso, sino planes indicativos y políticas gubernamentales de desarrollo. Esos países son esencialmente economías de mercado donde la mayor parte de las actividades económicas están en manos de la empresa privada. Allí las empresas públicas han sido creadas para ofrecer estrictamente las utilidades públicas y asegurar la infraestructura, o para actuar en áreas donde el capital privado no se arriesga. Kenia y Brasil son ejemplos de este modelo. Es evidente que el modelo de la economía nacional influye sobre la naturaleza de control externo ejercido por los gobiernos sobre sus empresas públicas.

En el caso de economías de control centralizado, el alcance del control externo será amplio, y las empresas serán consideradas como agencias de ejecución del plan nacional. En el caso de las economías de planeamiento mixto, la situación es aún más compleja. Sin duda los gobiernos ejercen un control externo sobre sus empresas públicas, pero reconocen la presencia de fuerzas del mercado y la posición de competencia en la cual sus empresas pueden entrar frente al sector privado. En el tercer caso de economía de mercado, la lógica de la situación demandaría el control más limitado posible, y las empresas buscarían en el mercado su salvación.

Hay otro aspecto en esta cuestión, raro pero real. Puede parecer natural plantear que en un país determinado, en un contexto determinado, dentro de un marco político, económico y social definido, el modelo de relaciones entre las autoridades públicas y las empresas públicas tiene algún grado de uniformidad. Pero este no es el caso. El grado y la intensidad del control ejercido por la autoridad pública depende a menudo —sin que esto carezca de alguna lógica— de la naturaleza de la industria y del área económica en cuestión, y está influido por una serie de factores indefinidos que incluyen la personalidad de los protagonistas involucrados, las luchas por el poder, los antecedentes y, a veces, los accidentes.

Tuve la oportunidad de contrastar esta hipótesis cuando hace unos años ocupé el cargo de Director General de la Oficina de Empresas Públicas en la India. Se esperaba que esta oficina percibiera y evaluara el rendimiento de las empresas públicas y presentara un informe anual al parlamento. Se trataba también de una agencia de coordinación para los casos en que la coordinación entre empresas fuera exigida. La oficina, sin embargo, no era la agencia que ejercía el control directo sobre las empresas. Aquellas rendían cuentas a los ministerios gubernamentales interesados.

julio-diciembre/1984

Examinamos con gran atención el funcionamiento de los mecanismos de control aplicados por los ministerios sobre sus empresas, y encontramos que varios modelos de relaciones habían aparecido. Veamos algunos de esos modelos:

a) El modelo de hermano mayor. Los burócratas y todos los que ejercían el poder de control en los ministerios, tenían la tendencia a adoptar una actitud paternalista frente a sus empresas, y aunque se sostuviera una apariencia de autonomía empresarial, en la práctica todo lo que importaba era decidido por los "muchachos" del ministerio.

b) El modelo de Poncio Pilato. Los ministerios son felizmente ignorantes de lo que pasa en sus empresas y tienen la tendencia a lavarse las manos por todo.

c) El modelo de autopsia. Los ministerios tienen la tendencia a dejar solas a las empresas y a despertarse cuando el Parlamento les hace preguntas extrañas, o cuando estallan escándalos en los periódicos o la auditoría descubre al público unos pecadillos. En este momento investiga y revisa los acontecimientos pasados y aconseja a las empresas una forma de actuar.

ch) El modelo de gestión por crisis. Es similar al precedente. Los ministerios dejan solas a las empresas e intervienen sólo cuando ocurren crisis graves, como una pérdida enorme, una crisis económica o el estallido de problemas laborales. Entonces los ministerios se ponen en marcha como una tropa de bomberos.

d) El modelo del ajedrez. Es básicamente una situación de enfrentamiento entre dos jugadores, el ministerio y la empresa. Implica maniobras, intrigas y una tentativa de marcar puntos en contra del otro, a veces creando situaciones de jaque mate.

e) El modelo del campo de batalla. Es una variación del modelo del ajedrez, con la excepción de que los protagonistas pro-

testan enérgicamente y dan rienda suelta a sus juegos de guerra. Personalidades fuertes en el gobierno se enfrentan con personalidades igualmente fuertes en las empresas, y generan la guerra.

f) El modelo de la escuela de la armonía. Este representa la situación ideal, cuando ambas partes se respetan mutuamente, tratan de entenderse, se apoyan y trabajan para lograr metas comunes. (Aunque estas relaciones armoniosas sean deseadas, se encuentran raramente).

Propuesta de un modelo de control externo de las empresas públicas

Una relación constructiva entre dos instituciones estrechamente relacionadas, es posible solamente si existe una clara comprensión y una aceptación, por ambas partes, de los papeles respectivos que tienen que asumir, sus responsabilidades, funciones y campos de autoridad específicos. El problema de las interrelaciones entre gobiernos y empresas, y la confusión respecto al control externo, resulta de la ausencia de una definición en este sentido.

Hay dos estrategias posibles para definir los campos de autoridad. En la primera se considera que el Estado está investido de toda la autoridad y que, como consecuencia, puede determinar el alcance de los poderes delegados a la empresa. La otra estrategia —y en mi opinión la más eficaz debido a las circunstancias— es la que toma como punto de partida la autonomía de la empresa, considera como un asunto de negocios autónomos, encargada con las funciones y responsabilidad de operar eficazmente. Desde esta perspectiva reserva al Estado únicamente ciertas áreas de control. Las características de este modelo son las siguientes.

El Gobierno tiene la responsabilidad de enunciar los objetivos y las metas de la empresa

Es una responsabilidad fundamental del gobierno enunciar los objetivos y las

metas de la empresa. Las empresas públicas se establecen por la acción empresarial del Estado, la nacionalización de bienes privados, o la toma de posesión de unidades débiles del sector privado. En cada caso, las autoridades públicas tienen algún propósito en mente, quieren lograr ciertos objetivos finales. Es indispensable precisar tanto como sea posible lo que la empresa debe hacer y lograr.

Los objetivos deben indicar la naturaleza de las operaciones que deben cumplir las empresa, y las estrategias básicas que deben seguir. ¿La empresa debe operar buscando ganancias?. ¿Debe eliminar todo objetivo que sea no financiero y socioeconómico?. ¿La empresa debe lograr sus objetivos socioeconómicos mientras este operando con ganancia, o el gobierno debe aceptar que la empresa operará voluntariamente con pérdidas debido a sus objetivos socioeconómicos?.

Desafortunadamente, se corre a menudo un velo de misterio respecto a esas cuestiones. Las empresas son creadas como esfuerzos para lograr objetivos nacionales, y después son evaluadas según su rendimiento financiero. Por otra parte, las empresas se crean suponiendo que generarán ganancias y, andando el tiempo, están obligadas, a dejar a la buena de Dios sus responsabilidades sociales que les causan pérdidas.

A este respecto, la claridad de los objetivos tiene tres ventajas precisas:

- Permite a los gerentes de la empresa saber exactamente lo que deben hacer.
- Permite a las autoridades gubernamentales evaluar el rendimiento con relación a los objetivos.
- Informa claramente al público, incluido la prensa y los miembros del parlamento, de las metas de la empresa, lo que les permite juzgar más equitativamente su rendimiento.

Como las circunstancias que rodean la creación de la empresa no permanecen

estáticas, durante el proceso de una nueva definición de las metas y objetivos debe reconocerse que el alto mando de la empresa tiene derecho a intervenir en el proceso de definición.

El Gobierno debe tener la responsabilidad de tomar las decisiones de inversión de capital.

En la medida en que las empresas públicas dependen de la hacienda pública para obtener fondos de capital, la responsabilidad de elegir las alternativas de inversión debe pertenecer a la agencia que financia. Los parlamentos convocados para votar fondos para la inversión en empresas públicas, tiene el derecho de saber cómo esos fondos van a ser invertidos. Otra complicación que surge es que la totalidad de los requisitos de crecimiento y de desarrollo de las empresas públicas no corresponden a la disponibilidad de recursos de inversión. Así, se debe escoger. Evidentemente este ejercicio no puede ser delegado al nivel de la empresa. La situación se complica más cuando ciertas empresas producen sus propios recursos internos y excedentes disponibles para otras inversiones.

También en tales casos los excedentes pertenecen al accionista y la delegación no está totalmente garantizada, los excedentes pueden surgir en empresas que no tienen programas de desarrollo adaptados a las necesidades del país, mientras que esas necesidades deben ser atendidas por las empresas que no disponen de excedentes. En el proceso de toma de decisiones relacionadas con las inversiones, el gobierno debe usar ampliamente las habilidades técnicas y profesionales que existen en la empresa.

El Gobierno conserva la responsabilidad de nombrar el alto mando de las empresas

Si se acepta el carácter autónomo de las empresas públicas —como si se tratan de una compañía inversionista— la junta directiva constituiría la junta administrativa-julio-diciembre/1984

dora. El gobierno tiene, sin lugar a dudas, el derecho y la responsabilidad de nombrar a la junta directiva y al director ejecutivo. En empresas privadas, la junta directiva es elegida por los accionistas. De la misma manera, la junta directiva de las empresas públicas debe ser nombrada por el único accionista, es decir, el gobierno.

Un corolario importantísimo de este derecho de controlar que tiene el gobierno, es que no debe utilizar este poder para hacer nombramientos en otros niveles gerenciales. No es posible que corresponda a la junta y al director ejecutivo, la responsabilidad de una administración eficaz de la empresa, si se les niega el derecho y la responsabilidad de escoger los miembros del equipo gerencial necesario para lograr este fin.

El Gobierno debe tener derecho absoluto de promulgar directivas sobre asuntos relacionados con la política Nacional

Esta cláusula de derecho exclusivo, expresada en términos tan imprecisos, expone a los abusos. El criterio más importante es determinar si un asunto relacionado con la política nacional está verdaderamente en juego. Por supuesto, esto ocurriría en el contexto de la estrategia de defensa nacional, de la política salarial nacional, o de la política nacional de promoción de las exportaciones. La única medida para asegurar el uso apropiado de aquel poder exclusivo, es que esas directivas estén escritas y se informe al Parlamento.

El gobierno debe tener la responsabilidad de asegurar la coordinación dentro del sistema de empresas públicas

Las empresas públicas no son islas, operan dentro de un sistema unido y tienen lazos con otras empresas. Las empresas públicas pueden solucionar sus problemas de "interfase" amigablemente, sin la intervención de controles externos, pero si éste no es el caso, —y eso ocurre a

menudo— el arreglo y las relaciones armónicas quedan bajo la responsabilidad del propietario de las empresas.

El Gobierno debe retener el derecho de asegurar que las operaciones de las empresas sean ejecutadas en forma eficiente

Teniendo en cuenta las inversiones importantísimas de fondos públicos en estas empresas —fondos que proceden del bolsillo de los contribuyentes—, el gobierno tiene la responsabilidad natural, como propietario de las empresas, de asegurar que éstas operen eficazmente y a los niveles máximos de eficiencia —que su utilización de recursos sea alta, que las relaciones insumo-producto indiquen niveles aceptables de productividad, que en los inventarios no haya desperdicio, que la calidad de los productos satisfaga a los consumidores, y que la empresa trate de producir excedentes. En este proceso el gobierno no debe administrar las compañías, debe procurar que la empresa satisfaga sus demandas, o debe intervenir en el caso contrario.

El Gobierno debe tener la responsabilidad de asegurar que las empresas operen con un alto sentido de integridad.

El Gobierno procurará que las actividades de la empresa estén a la altura de las normas de integridad y que los medios y recursos utilizados sean tan irreprochables como los fines.

El Gobierno debe tener acceso a la información

El propietario de las empresas tiene el derecho absoluto de estar informado continuamente sobre su situación operativa. Preguntas del parlamento e informes de prensa son a menudo el punto de partida de una solicitud de información específica. La elaboración de un sistema de información gerencial, de manera continua, específicamente en relación con los poderes exclusivos del gobierno, es un

requisito *sine qua non* de las relaciones exitosas entre el gobierno y sus empresas.

Recomendaciones

Considerando estos ocho parámetros de control externo, tres planteamientos, extremadamente importantes son:

Primero

Si el gobierno, ejerciendo su poder de control, quiere ser eficaz, debe tener el profesionalismo necesario para cumplir las responsabilidades gerenciales. Estamos acostumbrados a que se exija a las empresas públicas que su administración esté asegurada por profesionales y que las herramientas y técnicas de gestión moderna sean adoptadas, ¿pero qué decir de la necesidad igualmente importante de incorporar profesionales a los sistemas de información bajo la autoridad de control?

La definición de objetivos, la aprobación de planes integrados, la toma de decisiones relacionadas con las inversiones, o el nombramiento del alto mando, la capacidad de evaluar la eficiencia productiva y la capacidad de interpretar la información gerencial, son elementos esenciales para ejercer los poderes de control. La naturaleza de los controles externos impuestos por el gobierno no defieren de la orientación que dan las compañías multinacionales a las actividades de las empresas subsidiarias —un proceso que supone el mismo o un mayor grado de profesionalismo en la sede central de la multinacional que en las unidades operativas. La familiaridad que los jefes políticos y los mandos superiores del sector público, tengan con los conceptos de administración y práctica gerencial, son una base importante. Afortunadamente cada día se reconoce más y más la necesidad de dar a esas categorías el acceso a la capacitación.

Segundo

Después de definir parámetros y límites del control, el gobierno no debería tratar de ir a involucrarse en la administra-

ción diaria de las empresas. Existe la posibilidad de que los políticos y los burócratas no deleguen eficazmente las responsabilidades asociadas al control, y que busquen maneras de interferir en asuntos operacionales-nombramientos, contratos, etc. Eso significaría el fracaso del sistema sugerido.

Tercero

Tal sistema de interrelaciones no puede funcionar a menos que exista un clima de comprensión y de confianza mutua.

No se pueden operar eficazmente los sistemas de control partiendo de un enfoque unilateral. Aunque el gobierno como propietario y accionista ejerza sus responsabilidades y poderes, y, desde luego, inflencie la marcha de los acontecimientos en las empresas; las empresas deben tener la misma oportunidad de influenciar la forma de pensar del gobierno.

Cuarto

La gerencia profesional de una empresa no capacita totalmente a los funcionarios para asegurar la administración gubernamental, pero tampoco se da la relación inversa. Eso hubiera podido ser realista hace unos veinte años, pero hoy en día, el contenido y la dirección de las actividades gubernamentales enfrentan un cambio radical. La introducción del planeamiento y de la administración del desarrollo transformó la naturaleza del trabajo gubernamental, dándole características gerenciales. Si un funcionario no está capacitado profesionalmente para operar una empresa privada, ¿cómo puede estar capacitado para manejar asuntos estatales al nivel macro? Los principios de la administración de inversiones, del planeamiento integrado de la gestión financiera, de la administración de personal y de otras materias relacionadas con la operación de una empresa son, hoy en día, necesarias

para la dirección de la economía nacional. De ahí la necesidad del profesionalismo.

Es también peligroso contratar funcionarios superiores que nunca han trabajado en una empresa pública. ¿Cómo podrían evaluar eficazmente las actividades de tales empresas? Del mismo modo, los gerentes superiores y los gerentes de empresas públicas con mucha experiencia deberían tener acceso a los altos puestos de las burocracias de control. Ciertos países han promovido esta tendencia y han obtenido resultados muy satisfactorios. Esta propuesta está basada en el intercambio bilateral.

Conclusión

No se ha procurado examinar los mecanismos de los sistemas de control, el funcionamiento detallado de las autoridades de control, los procedimientos y modalidades de los sistemas de información gerencial, ni tampoco el papel que juegan numerosas agencias gubernamentales. Sin duda, estas son cuestiones muy importantes, pero la creación mecánica de sistemas de información gerencial y de control, la imposición de reglamentaciones o de leyes sobre lo que las empresas deben reportar y las autoridades de control deben registrar, aunque sean muy necesarias, son sólo una caparazón externa.

Nada de esto funcionará sin una verdadera comprensión del carácter del proceso de control, y de lo que se puede describir como *el espíritu de la cuestión*.

La eficacia de los sistemas de control depende en gran medida de la comprensión, de la identificación de los papeles respectivos, de la interdependencia mutua, del sentido de compañerismo y, por fin, de una fe compartida por todos los que están trabajando por una meta común. Hay una necesidad evidente de tener un intenso debate nacional sobre esos conceptos básicos. Eso, y solamente eso, es la base de un sistema de control significativo □

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

Mauro Murillo* un comentario

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.

Administraciones Públicas Centroamericanas: Sector Descentralizado

Gabriel Gallegos*

EL PRESENTE ANEXO ESTADÍSTICO PRETENDE ÚNICAMENTE PONER DE MANIFIESTO QUE PESE A LA PUBLICACION PERIODICA EN CENTROAMERICA DE SERIES ESTADISTICAS, CUANDO SE DESEA SISTEMATIZAR DATOS SOBRE ASPECTOS PUNTUALES DE LAS BUROCRACIAS, LA TAREA SE TORNA DIFICIL.

ORIGINALMENTE NUESTRO INTERES IBA ENCAMINADO A FACILITARLE A LOS LECTORES DE LA REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA UN ANEXO CON SERIES ESTADISTICAS UNIFORMES RESPECTO DEL TEMA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS, NO OBSTANTE EL OBJETIVO NO SE SATISFIZO A CABALIDAD.

LAS FUENTES CONSULTADAS PARA LA ELABORACION Y PRESENTACION DE LOS SIGUIENTES CUADROS, PRESENTAN DIFERENCIAS SUSTANCIALES TAN GRANDES QUE EN DOS CASOS OPTAMOS POR PRESENTAR LOS DATOS DE COSTA RICA SEPARADAMENTE DE LOS DEL RESTO DE PAISES CENTROAMERICANOS.

A PESAR DE LAS LIMITACIONES SEÑALADAS, LA INFORMACION QUE CONTIENE CADA CUADRO OFRECE LA REFERENCIA GLOBAL NECESARIA PARA CONOCER ASPECTOS SOBRE:

- TENDENCIAS SOBRE EL CRECIMIENTO INSTITUCIONAL DESCENTRALIZADO EN CENTROAMERICA;
- EVOLUCION DE LA INVERSION EN CENTROAMERICA;
- VALOR AGREGADO DE LAS EMPRESAS ESTATALES POR RAMA DE ACTIVIDAD PARA COSTA RICA;
- PARTICIPACION PORCENTUAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA GENERACION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR RAMA DE ACTIVIDAD EN COSTA RICA.

*Bachiller en filosofía. Asistente de investigación del ICAP.

Instituciones descentralizadas de Guatemala - 1981

- Banco de Guatemala (B de G)
- Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA)
- Banco Nacional de la Vivienda (BANVI)
- Centro Nacional de Promoción de las Exportaciones (GUATEXPRO)
- Comité Permanente de Exposiciones (COPEREX)
- Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (CDAG)
- Consejo Nacional para la Protección de la Antigua Guatemala (COPANTIGUA)
- Corporación Financiera Nacional (CORFINA)
- Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala (CHN)
- Cuerpo Voluntario de Bomberos (CVB)
- Empresa de Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA)
- Empresa Guatemalteca de Aviación (AVIATECA)
- Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL)
- Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico del Petén (FYDEP)
- Empresa Portuaria Nacional de Champerico (EPNACH)
- Empresa Portuaria Nacional "Santo Tomás de Castilla" (EPORNAC)
- Empresa de Productos Lácteos de Asunción Mita (PROLAC)
- Gremial Nacional de Trigueros (GNT)
- Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA)
- Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA)
- Instituto de Fomento Municipal (INFOM)
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)
- Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT)
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
- Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA)
- Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP)
- Instituto Nacional de Electrificación (INDE)
- Instituto Nacional Forestal (INAFOR)
- Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA)
- Instituto de Previsión Militar (IPM)
- Instituto de Recreación de los Trabajadores de Guatemala (IRTRA)
- Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP)
- Municipalidades de la República
- Oficina Administradora del Plan de

Prestaciones del Empleado Municipal (OPEM)

- Oficina de Personal de las Municipalidades (OPM)
- Superintendencia de Bancos (S de B)
- Universidad de San Carlos de Guatemala
- Zona Libre de Industria y Comercio "Santo Tomás de Castilla" (ZOLIC)

Fuente: República de Guatemala. Presidencia de la República/Oficina Nacional de Servicio Civil. *Manual de la Organización de la Administración Pública de Guatemala*. Guatemala, 1981.

Instituciones descentralizadas de Honduras - 1983

- Instituto de la Vivienda (INVA)
- Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE)
- Ferrocarril Nacional de Honduras (FNH)
- Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA)
- Empresa Nacional Portuaria (ENP)
- Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR)
- Suministradora Nacional de Productos Básicos (BANASUPRO)
- Corporación Hondureña del Banano (COHBANA)
- Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL)
- Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA)
- Central Aserrío Siguatepeque, S. A. de C. V. (CASISA)
- Servicios Madereros, S. A. de C. V. (SEMSA)
- Forestal Industrial de Agua Fria, S. A. de C. V. (FIAFSA)
- Azucarera Cantarranas, S. A. de C. V. (ACANSA)
- Productos Lácteos Sula, S. A. de C. V.
- Amapala Marine, S. A. de C. V.
- Viveros del Valle, S. A. de C. V.
- Agrícola de Honduras, S. A. de C. V.
- Industria Cementera Hondureña, S. A. (INCEHSA)
- Farmoquímica Internacional, S. A. de C. V.
- Fundiciones de Centroamérica
- Resinas de Honduras, S. A. (RESIHON)
- Mejores Alimentos de Honduras, S. A. de C. V.

- Corporación Forestal Industrial de Olancho, S. A. de C. V. (CORFINO)
- Granos Industrializados, S. A. (GRAINSA)

Fuente: Tomado de S. Membreño. "El Sector de Empresas Públicas en Honduras: propuesta metodológica". *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (7), junio-diciembre, 1984, pp. 31-56.

Instituciones descentralizadas de El Salvador - 1984

- Banco Agrícola Comercial
- Banco Capitalizador
- Banco Central de Reserva de El Salvador
- Banco Cuscatlán, S. A.
- Banco de Comercio
- Banco de Crédito Popular
- Banco de Desarrollo e Inversión
- Banco de Fomento Agropecuario
- Banco Financiero S. A.
- Banco Hipotecario
- Banco Nacional de Fomento Industrial
- Banco Salvadoreño
- Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)
- Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)
- Centro Nacional de Productividad
- Circuito de Teatros Nacionales
- Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL)
- Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA)
- Consejo de Vigilancia de la Contaduría Pública y Auditoría
- Consejo Central de Elecciones
- Consejo Salvadoreño de Menores
- Consejo Superior de Salud Pública
- Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
- Corporación Salvadoreña de Inversiones (CORSAIN)
- Cruz Roja Salvadoreña
- Escuela Nacional de Agricultura
- Federación de Cajas de Crédito
- Federación Salvadoreña de Fútbol
- Financiera Nacional de la Vivienda
- Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA)
- Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa (FIGAPE)
- Fondo Salvadoreño para Estudios de Preinversión (FOSEP)

- Fondo Social para la Vivienda
- Hogar de Ancianos "Narcisca Castillo"
- Instituto Centroamericano de Telecomunicaciones
- Instituto de Vivienda Urbana
- Instituto Nacional de Deportes
- Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP)
- Instituto Nacional del Azúcar
- Instituto Nacional del Café
- Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA)
- Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA)
- Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP)
- Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos
- Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café
- Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA)
- Instituto Salvadoreño de Turismo (ISTU)
- Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)
- Lotería Nacional de Beneficencia
- Proveduría General de la República
- Universidad de El Salvador

Fuente: El Salvador. Ministerio de Hacienda, *Ley de presupuesto general y de presupuestos especiales de instituciones oficiales autónomas*. San Salvador, 1984.

Instituciones descentralizadas de Nicaragua - 1984

- Fondo Internacional para la Reconstrucción de Nicaragua (FIR)
- Junta de Reconstrucción de Managua (J.R.M.)
- Banco Central de Nicaragua (B.C.N.)
- Agroindustria de la Reforma Agraria (AGROINRA)
- Consejo Nacional de Educación Superior (CNES)
- Corporación Comercial del Pueblo (CORCOP)
- Corporación Financiera de Nicaragua (CORFIN)
- Corporación Industrial del Pueblo (COIP)
- Empresa Nacional de Buses (ENABUS)
- Empresa Nacional de Puertos (ENAP)
- Empresa Nicaragüense de Alimentos

Básicos (ENABAS)

- Empresa Nicaragüense de Cabotaje (ENICAB)
- Empresa Nicaragüense de Importaciones (ENIIMPORT)
- Empresa Nicaragüense de Petróleo (PETRONIC)
- Empresa Nicaragüense de Promoción de Exportaciones (ENIPREX)
- Empresa Nicaragüense del Algodón (ENAL)
- Empresa Nicaragüense del Azúcar (ENAZUCAR)
- Empresa Nicaragüense del Banano (BANANIC)
- Empresa Nicaragüense del Café (ENCAFE)
- Empresa Nicaragüense de la Carne (ENCAR)
- Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA)
- Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP)
- Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (TELCOR)
- Instituto Nicaragüense de Energía (INE)
- Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC)
- Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER)
- Instituto Nicaragüense de la Minería (INMINE)
- Instituto Nicaragüense de Recursos Naturales y del Ambiente (IRENA)
- Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar (INSSBI)
- Instituto Nicaragüense de Seguros y Reaseguros (INISER)
- Instituto Nicaragüense del Turismo (INTURISMO)
- Instituto Nicaragüense de la Pesca INPESCA)

Fuente: Información elaborada por el ICAP en base a documentos oficiales.

Instituciones descentralizadas de Costa Rica

- Oficina del Café
- Junta de Defensa del Tabaco
- Servicio Nacional de Electricidad
- Instituto Costarricense de Turismo
- Universidad de Costa Rica
- Universidad Nacional Autónoma
- Universidad Estatal a Distancia

- Instituto Tecnológico de Costa Rica
- Caja Costarricense de Seguro Social
- Colegio Universitario de Cartago
- Colegio Universitario de Alajuela
- Colegio Universitario de Puntarenas
- Juntas de Protección Social (no se logró cuantificar el número de ellas)
- Dirección General de Asistencia Médico-Social
- Dirección General de Educación Física y Deportes
- Museo Nacional
- Instituto Nacional de Aprendizaje
- Patronato Nacional de la Infancia
- Orquesta Sinfónica Nacional
- Junta de Conservación y Vigilancia del Teatro Nacional
- Patronato Nacional de Rehabilitación
- Instituto Nacional sobre Alcoholismo
- Instituto de Tierras y Colonización
- Juntas de Educación (no se logró cuantificar el número de ellas)
- Centro para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones
- Comisión Nacional de Asuntos Indígenas
- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas
- Escuela Centroamericana de Ganadería
- Instituto Mixto de Ayuda Social
- Oficina Nacional de Semillas
- Servicio Nacional de Aguas Subterráneas
- Liga e Industrial de la Caña de Azúcar
- Sistema Nacional de Radio Televisión Cultural
- Dirección General de Asignaciones Familiares
- Imprenta Nacional
- Museo Histórico y Cultural Juan Santamaría
- Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional
- Museo de Arte Costarricense
- Orquesta Sinfónica Juvenil
- Compañía Nacional de Danza
- Compañía Nacional de Teatro
- Centro Costarricense de Producción Cinematográfica
- Hospital de San Ramón*
- Archivo Nacional
- Patronato Nacional de Ciegos
- Registro Nacional

Empresas públicas no financieras

- Dirección Nacional de Comunicaciones

* Este hospital ha conservado su independencia y no se ha integrado al Sistema Hospitalario de la Caja Costarricense de Seguro Social.

(Correos, Telégrafos y Radios Nacionales)

- Instituto Costarricense de Electricidad
- Consejo Nacional de Producción
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
- Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
- Empresa de Servicios Públicos de Heredia
- Editorial Costa Rica
- Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago
- Radiográfica Costarricense S. A.
- Lotería Nacional
- Cementos del Pacífico S. A.
- Central Azucarera del Tempisque S. A.
- Distribuidora Costarricense de Cemento S. A.
- Corporación para el Desarrollo Agroindustrial Costarricense S. A.
- Tempisque Ferry Boat S. A.
- Transportes Metropolitanos S. A.
- Fertica S. A.
- Fletamentos Marítimos S. A.
- Compañía Nacional de Fuerza y Luz S. A.
- Ferrocarriles de Costa Rica S. A.
- Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
- Refinadora Costarricense de Petróleo S. A.
- Corporación de Zonas Francas S. A.

Empresas públicas financieras

- Banco Central de Costa Rica
- Banco Nacional de Costa Rica
- Banco de Costa Rica
- Banco Anglo Costarricense
- Banco Crédito Agrícola de Cartago
- Instituto Nacional de Seguros
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
- Asociación Bananera Nacional S. A.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
- Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
- Banco Popular y de Desarrollo Comunal
- Corporación Costarricense de Desarrollo
- Comisión Nacional de Préstamos para Educación

Fuente: Tomado de Julia de la O. "Administración pública y desarrollo en el caso costarricense: sus implicaciones". *Revista Centroamericana de Administración Pública* (6) 1984, pp. 81-121.

Instituciones descentralizadas de Panamá - 1983

- Corporación Bananera del Atlántico
- Empresa Nacional de Maquinarias Agrícolas
- Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá
- Instituto de Mercadeo Agropecuario
- Instituto de Seguro Agropecuario
- Instituto Panameño Autónomo Cooperativo
- Cítricos de Chiriquí (A.N.)
- Dirección de Aeronáutica Civil
- Instituto Nacional de Telecomunicaciones
- Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación
- Radio Nacional
- Autoridad Portuaria Nacional
- Instituto Panameño de Habilitación Especial
- Instituto Nacional de Cultura
- Instituto Nacional de Deportes
- Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos
- Universidad de Panamá
- Universidad Tecnológica de Panamá
- Caja de Seguro Social
- Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
- Banco Hipotecario Nacional
- Corporación Azucarera La Victoria
- Corporación de Desarrollo Minero de Cerro Colorado
- Corporación Financiera Nacional
- Empresa Estatal de Cemento Bayano
- Instituto Panameño de Turismo
- Zona Libre de Colón
- Contadora Panamá
- Oficina de Regulación de Precios
- Banco Nacional de Panamá
- Bingos Nacionales
- Caja de Ahorros
- Casinos Nacionales
- Hipódromo Presidente Remón
- Lotería Nacional de Beneficencia
- Banco de Desarrollo Agropecuario
- Corporación Agropecuaria de Río Hato
- Corporación para el Desarrollo Integral de Bayano
- Corporación para el Desarrollo Integral de Bocas del Toro

Fuente: República de Panamá. Ministerio de Planificación y Política Económica, *Manual de Organización del Gobierno de Panamá*. Panamá, 1983.

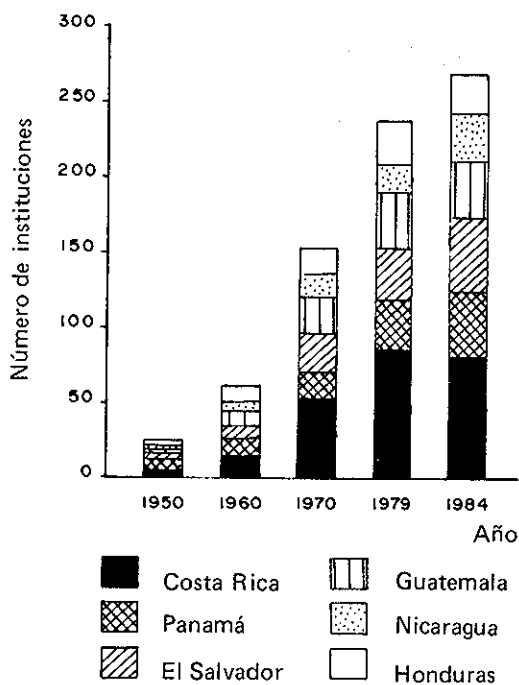
**NUMERO DE ENTIDADES PUBLICAS DESCENTRALIZADAS
CREADAS EN CADA PERIODO
1950-1984**

	1950 o antes	1951-1955	1956-1960	1961-1965	1966-1975	1971-1975	1975-1984*	Total Instituciones Descentralizadas Creadas
Panamá	4	1	2	3	4	14	10	39
Costa Rica	9	4	3	4	3	4	24	50
Nicaragua	1	3	4	3	4	5	12	31
Honduras	2	1	7	4	4	8	5	51
El Salvador	5	2	2	12	5	8	2	37
Guatemala	5	2	3	6	9	10	2	37
TOTAL	25	13	21	32	29	49	53	

Fuente: ICAP-BID, *Entidades Públicas Descentralizadas del Istmo Centroamericano*, San José, 1979, pp. 24.

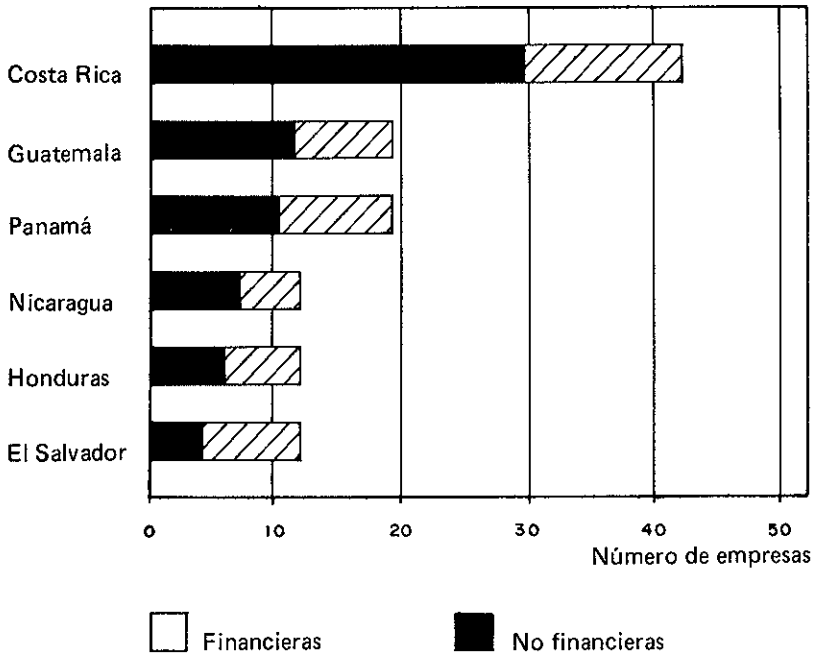
* Julia de la O. "Administración Pública y Desarrollo en el Caso Costarricense: Sus implicaciones", *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (6): 91-121, 1984.

TENDENCIA DEL CRECIMIENTO INSTITUCIONAL DESCENTRALIZADO EN CENTROAMERICA



Fuente: ICAP. De La O, Murillo, Julia, El Crecimiento de la administración pública en el desarrollo: el caso de Costa Rica, Heredia, UNA, 1982.

**ISTMO CENTROAMERICANO: EMPRESAS PUBLICAS POR PAISES,
SEGUN SU CARACTER FINANCIERO O NO FINANCIERO
(1980)**



Fuente: Para el Istmo exceptuando a Costa Rica: BID/ICAP. Entidades Públicas Descentralizadas del Istmo Centroamericano. San José, ICAP, 1970.

Ver A. E. Ramírez R. "Las Empresas Públicas en el Desarrollo: Fundamentos Teóricos y Experiencia Latinoamericana. Heredia, IDELA (UNA), 1978.

CENTROAMERICA: EVOLUCION DE LA INVERSION 1977 A 1981
(Millones de Pesos Centroamericanos)

Centroamérica	1977		1978		1979		1980		1981	
	Absoluto	% del PIB	Absoluto	% del PIB	Absoluto	% del PIB	Absoluto	% del PIB	Absoluto	% del PIB
PIB a Precios de Mercado	7949	100	8231	100	9221	100	8301	100	8213	100
Inver. Bruta Interna	1728	21.7	1717	20.9	1492	18.1	1539	18.5	1431	17.4
Inver. Bruta Fija	1603	20.2	1664	20.2	1582	19.2	1443	17.4	1363	16.6
Pública	536	6.8	506	6.1	501	6.1	587	7.1	665	8.1
Privada	1067	13.4	1158	14.4	1081	13.1	856	10.3	698	8.5
COSTA RICA										
PIB a Precios de Mercado	1518	100	1605	100	1683	100	1693	100	1632	100
Inver. Bruta Interna	424	27.9	453	28.2	506	30	450	26.7	306	18.8
Inver. Bruta Fija	382	25.2	437	27.2	502	29.9	445	26.3	330	20.2
Pública	106	7	121	7.5	150	8.9	154	9.1	122	7.4
Privada	276	18.2	316	19.7	352	21	291	17.2	208	12.8
EL SALVADOR										
PIB a Precios de Mercado	1477	100	1542	100	1517	100	1372	100	1241	100
Inver. Bruta Interna	362	24.5	376	24.4	336	22.1	298	14.5	162	13.1
Inver. Bruta Fija	323	21.9	356	23.1	322	21.2	203	14.8	175	14.1
Pública	112	7.5	111	7.2	113	7.4	97	7.1	83	6.7
Privada	211	14.3	245	15.9	209	13.8	106	7.7	92	7.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

CENTROAMERICA: EVOLUCION DE LA INVERSION 1977 A 1981
(Millones de Pesos Centroamericanos)

Centroamérica	1977		1978		1979		1980		1981	
	Absoluto	% del PIB	Absoluto	% del PIB	Absoluto	% del PIB	Absoluto	% del PIB	Absoluto	% del PIB
GUATEMALA										
PIB a Precios de Mercado	2891	100	3036	100	3171	100	3290	100	3323	100
Inver. Bruta Interna	494	17.1	544	18	477	15	405	12.3	460	13.6
Inver. Bruta Fija	463	16	497	16.4	462	14.6	419	12.7	434	13.1
Pública	128	4.4	124	4.1	134	4.2	169	5.1	216	6.5
Privada	335	11.6	373	12.3	328	10.4	250	7.6	218	6.6
HONDURAS										
PIB a Precios de Mercado	938	100	1004	100	1072	100	1089	100	1084	100
Inver. Bruta Interna	192	20.4	240	23.9	263	24.5	264	24.3	213	19.6
Inver. Bruta Fija	190	20.3	237	23.6	250	23.3	251	23	213	19.6
Pública	67	7.2	88	8.7	82	7.6	87	8	65	6
Privada	123	13.1	149	14.9	168	15.7	164	15	148	13.6
NICARAGUA										
PIB a Precios de Mercado	1125	100	1044	100	778	100	857	100	933	100
Inver. Bruta Interna	256	22.7	194	18.6	-90	-11.6	222	25.9	290	31.1
Inver. Bruta Fija	233	21.8	137	13.1	46	5.9	125	14.6	211	22.6
Pública	73	6.5	62	5.9	22	2.8	180	21	179	19.2
Privada	162	14.5	75	7.2	24	3.1	45	5.3	32	3.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

COSTA RICA: VALOR AGREGADO POR LAS EMPRESAS ESTATALES, POR RAMAS DE ACTIVIDAD
(Cifras Absolutas en Millones de Colones)

Años	Agricultura	Industria	Electricidad gas y agua	Construcción	Comercio	Transportes	Establecimientos financieros	Otros servicios personales	Total Empresas Estatales
1957	0.4	29.2	7.1	4.8	-0.1	15.3	52.9	0	109.6
1958	0	28.9	6.5	6.6	-0.4	16.7	58.5	0	116.8
1959	0	30.9	12.9	2.7	1.2	17.6	63.5	0	128.8
1960	0	32.9	14.3	4.5	1.2	19.9	70.6	0	143.4
1961	0	31.8	13.7	5.3	-3	18.3	72.6	0	138.7
1962	0.1	35.4	15.5	11.4	-2.3	14.6	69.8	0	144.5
1963	-0.3	36.7	21	15.8	1.6	79.3	61.2	0	170.1
1964	-0.4	41.2	27.7	18.6	1.1	23.3	90.8	0	202.3
1965	-0.6	46.1	36.9	27.7	0.9	24.8	102.4	1.3	239.5
1966	-0.6	49	40.9	22.7	1.1	27.7	114.7	2.3	257.8
1967	0.5	53.8	46.1	13.8	8.4	39.3	122.2	0.7	284.8
1968	0.6	48.4	77.5	11.4	11.3	47.6	145.3	0.8	324.9
1969	0.3	49.7	86.3	15.4	0.8	63.9	168.3	2.7	387.4

Fuente: C. R. Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. *Evolución Socioeconómica de Costa Rica 1950-1980*. San José, EUNED, 1982. pp. 320.

COSTA RICA: VALOR AGREGADO POR LAS EMPRESAS ESTATALES, POR RAMAS DE ACTIVIDAD
(Cifras Absolutas en Millones de Colones)

Años	Agr- cultura	Industria	Electricidad gas y agua	Cons- trucción	Comercio	Transportes	Estableci- mientos financieros	Otros servicios personales	Total Empresas Estatales
1970	0.6	54.6	99.3	18.1	1.3	78.1	198.6	2.5	453.1
1971	0.5	57.7	117.3	29.6	4	96.5	109.8	1.9	517.3
1972	-1.1	58.9	132.8	61.8	26.2	101.9	266.3	1.5	648.3
1973	0	59.8	150.3	68.1	9	169.8	339.4	1.8	798
1974	-0.3	135.4	194.8	86.4	11.8	222.4	378	1.8	1,030.3
1975	7.5	149.9	289.2	127.5	47.6	298.6	504.3	1.5	1,424.1
1976	0	280.4	392.6	224.6	-90.8	381.7	647.4	0.5	1,836.4
1977	-9.1	276.6	500.4	228.7	-24.3	405.8	813.8	0	2,191.9
1978	-15.4	162.1	542.3	315.5	146.2	491.9	975	0	2,617.6
1979	-10	152.9	598	-375.7	227.6	628.7	59.6	0	2,970.1
1980	0.4	262.4	723.9	604.9	262.7	654.3	1,163.6	0	3,671.4

Fuente: C.R. Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. *Evolución Socioeconómica de Costa Rica 1950-1980*. San José, EUNED, 1982. pp. 321.

GENERACION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR RAMAS DE ACTIVIDAD

Años	Agricultura	Industria	Electricidad gas y agua	Construcción	Comercio	Transportes	Establecimientos financieros	Otros servicios personales
1957	0.1	9	29.8	4.3	0	16.9	61.7	0
1958	0	8.2	27.5	4.9	-0.1	17.5	62.5	0
1959	0	8.5	42.3	1.9	0.2	16.2	63.1	0
1960	0	8.1	42.4	3.6	0.2	17	67.3	0
1961	0	7.8	38.7	3.6	-0.5	14.9	64	0
1962	0	7.9	42.5	6.8	-0.4	11.1	57.1	0
1963	0	7.2	48.8	9.2	0.2	11.1	61.2	0
1964	0	7.1	55.7	11.9	0.1	14.7	70	0
1965	-0.1	7	61.4	14.9	0.1	14.8	66.8	0.6
1966	-0.1	6.7	63.5	12.3	0.1	15.4	69.1	0.9
1967	0	6.9	65.5	6.8	0.9	19.9	65.3	0.3
1968	0.1	5.4	93.4	5	1.1	21.8	71.1	0.3
1969	0	4.9	91.5	6.3	0.1	25.5	71	0.9

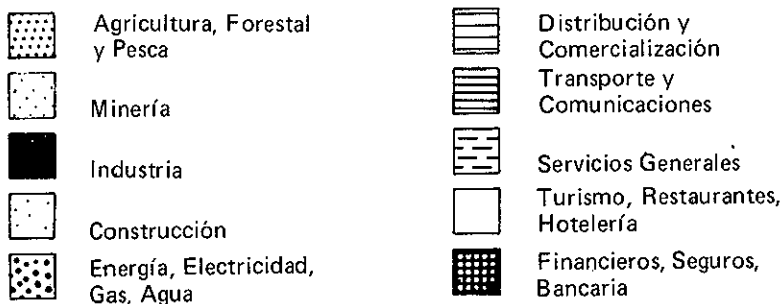
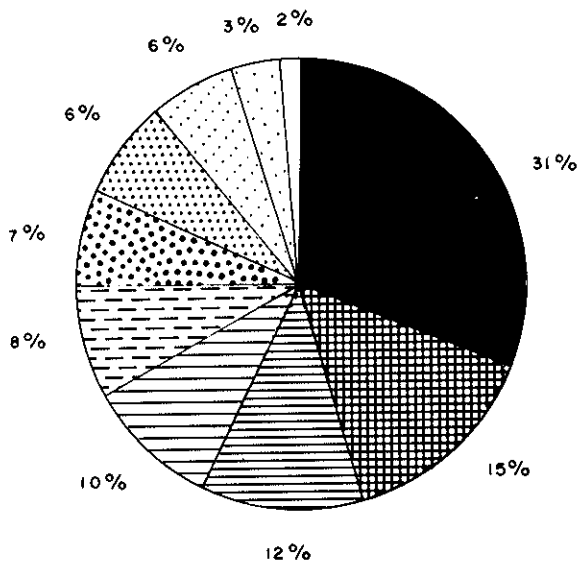
Fuente: C.R. Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. Evolución Socioeconómica de Costa Rica 1950-1980. San José, EUNED, 1982. pp. 321.

GENERACION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR RAMAS DE ACTIVIDAD

Años	Agricultura	Industria	Electricidad gas y agua	Construcción	Comercio	Transportes	Establecimientos financieros	Otros servicios personales
1970	0	4.6	90.4	6.5	0.1	28.5	65.6	0.7
1971	0	4.4	91.8	8.6	0.3	30.5	65.4	0.5
1972	0.1	3.9	89.8	14.6	1.6	28.1	65.8	0.4
1973	0	3.1	93.8	13.4	0.4	39	66.7	0.4
1974	0	5.1	94.6	12.5	0.4	37.7	59.5	0.3
1975	0.2	4.3	95.2	14.7	1.5	37.9	61.8	0.2
1976	0	6.9	95.8	18.8	-2.4	40	62.2	0.1
1977	-0.2	5.5	96	16.7	-0.5	37.2	63	0
1978	-0.2	2.9	98.7	19	2.5	38.5	61.9	0
1979	-0.2	3.5	98.4	18.8	2.2	38.4	59.6	0
1980	-0.2	3.4	95.4	18.2	2.1	37.2	57.8	0

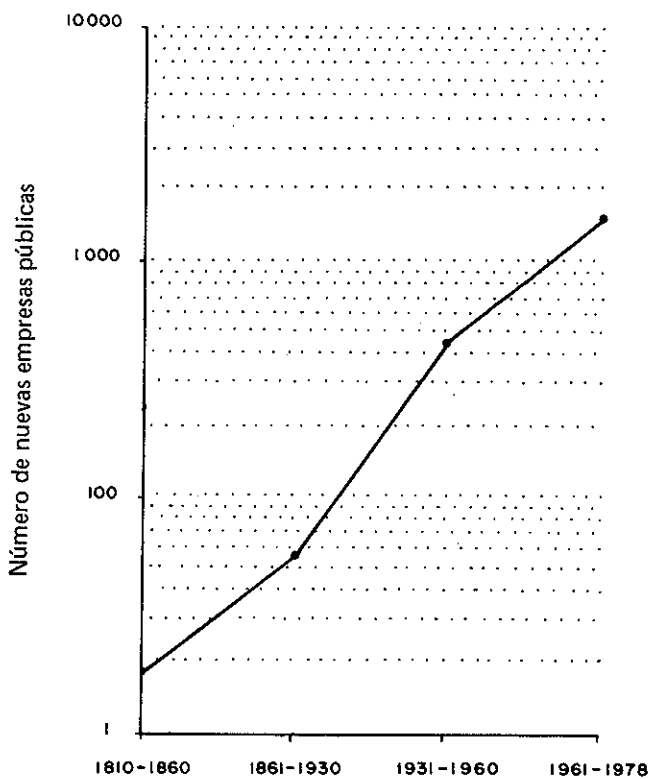
Fuente: C.R. Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. *Evolución Socioeconómica de Costa Rica, 1950-1980*.
San José, EUNED, 1982. pp. 321.

EMPRESAS PUBLICAS LATINOAMERICANAS DISTRIBUIDAS POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA



*Fuente: Luis Inostroza. "Las Empresas Públicas en América Latina",
UAM-Azcapotzalco, México, 1978.*

LA CREACION DE EMPRESAS PUBLICAS EN LAS DIFERENTES ETAPAS DEL DESARROLLO ECONOMICO LATINOAMERICANO



Fuente: Luis Inostroza. "Las Empresas Públicas en América Latina", UAM-Azcapotzalco, México, 1978.

documentos

El ICAP en Centroamérica: Ponencia presentada a la VI reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal

Jocelym Jacques*

PONENCIA PRESENTADA POR EL DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLICA DE LA UNIVERSIDAD DE QUEBEC, A LA REUNION QUE SOBRE PERSONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA SE LLEVO A CABO EN FORMA CONJUNTA POR EL ICAP Y LAS DIRECCIONES DE SERVICIO CIVIL DEL ISTMO CENTROAMERICANO, REALIZADA EN CIUDAD GUATEMALA DEL 6 AL 10 DE MAYO DE 1985.

Los desafíos de la administración pública federal canadiense

El tema de esta disertación son los desafíos de la administración pública federal canadiense y de la administración pública en general, en los próximos años. Se eligió por dos razones: en primer lugar, permite ofrecer una perspectiva para el análisis comparativo de los problemas de gestión de la administración pública y, en segundo, permite determinar si los desafíos de gestión de recursos humanos en un país tan industrializado como es Canadá, se asemejan en muchos aspectos a los retos que deben aceptar los países de Centroamérica, a pesar de las diferencias de nivel de vida y culturales que existen entre ambos mundos.

Algunos elementos históricos que permiten asentar la filosofía y las preocu-

paciones de la administración federal canadiense en lo que a gestión se refiere, son *el control, la eficacia y la eficiencia.*

En 1963, el gobierno canadiense recibió el primer informe de la Comisión Glassco sobre la organización gubernamental. En 1979 le fue entregado el de la Comisión Lambert, sobre gestión financiera e imputabilidad y el de la Comisión Davignon sobre organización de la administración pública. Las dos últimas comisiones fueron creadas luego de las recomendaciones del Contralor General de Canadá, quien comprobó un control insuficiente en el empleo de los fondos públicos y una ineficiencia latente en el funcionamiento de la administración.

La Comisión Lambert concluyó, principalmente, que era indispensable *estimular la eficiencia* por medio de la descentralización de la gestión de los recursos humanos. En efecto, para incitar la eficacia y la eficiencia en los gestores y empleados del Estado, es necesario, identificar y recompensar los comportamientos anhelados en todos los niveles

* Doctor en Administración Pública.
Director General de la ENAP de
Quebec, Canadá.

de la jerarquía. Esto no puede realizarse si la gestión se encuentra demasiado centralizada.

Sin embargo, esta descentralización no debe llevarse a cabo en perjuicio de la imparcialidad instaurada en cuanto a contratación y selección de los recursos humanos.* El primer desafío en materia de gestión en la administración pública es el de descentralizar la gestión de los recursos humanos y, al mismo tiempo, frenar la discriminación y el favoritismo.

A esta argumentación se agregan factores de otra índole que oponen obstáculos enormes a los gestores gubernamentales. El más importante entre todos es, sin duda alguna, *la reducción continua de los ingresos del Estado*, acompañada de un mensaje popular cada vez más articulado en favor de una *disminución de la intervención del Estado* en la vida económica y social.

Para la administración pública, los efectos combinados de estos elementos son la limitación substancial de contratar personal adicional y aún la abolición de organismos o agencias gubernamentales, cuyo personal se ve así despedido.

Los recursos humanos empleados por el Gobierno Federal deben hacer frente, no sólo a una inseguridad creciente en cuanto a la inestabilidad de sus puestos, sino también al aumento neto del volumen de trabajo que les es impartido.

El discurso de apertura de la sesión parlamentaria en noviembre pasado, confirmó la creciente tendencia hacia las restricciones, al especificar las intenciones gubernamentales de *ocuparse urgentemente del déficit y suprimir los obstáculos al crecimiento*. Es de esperar cierta desreglamentación, así como restricciones y aun reducciones de los gastos del gobierno.

* Recordemos que la imparcialidad se ha logrado por la centralización y la normalización de las funciones de contratación y selección.

Ahora bien, mientras más severas sean las reducciones, más productiva y menos morosa debe ser la administración pública. Allí se sitúa el segundo y el más importante desafío del Gobierno Federal en materia de gestión de recursos humanos.

El nuevo gobierno preconiza un programa de mejoramiento de la productividad, se aleja del control muy centralizado de la gestión de los programas, y tiende a desreglamentar el funcionamiento interno y a facilitar la delegación de poderes en los ministerios y a sus gestores. Esta vía de acción no puede menos que ser elogiada.

En los servicios públicos, la productividad no depende de la innovación tecnológica, como ocurre generalmente en el sector privado. La particularidad de los servicios públicos es la de estar constituidos por servicios que suministra una persona a otra persona. Así, la productividad, que definimos como la cantidad de servicios producida por unidad de factor, no puede acrecentarse sino por medio del aumento del volumen de servicios en cada persona responsable de suministrarlos.

Un aspecto cualitativo de esta definición, es que en el sector público no se trata sólo de atender a muchos ciudadanos; es necesario atenderlos bien. De ahí resulta que aumentar la productividad no significa simplemente que cada empleado del Estado debe atender a un mayor número de ciudadanos, sino que este empleado debe también atenderlos mejor.

Numerosos estudios demuestran que en el contexto de los últimos veinte años, la simple y sola actitud autoritaria se ha revelado y se revela cada vez más imponente para suscitar esa clase de resultados. Esta actitud puede, hasta cierto punto, engendrar un aumento de la cantidad, pero llega rápidamente a dar rendimientos decrecientes y no logra asegurar el crecimiento, ni aun el mantenimiento de la calidad de los servicios.

Por ejemplo, el Gobierno Canadiense emplea a más de medio millón de ciudadanos; de ellos, 360 000 están al servicio

de las Fuerzas Armadas y de sociedades estatales, y la administración pública propiamente dicha agrupa a más de 224 000 funcionarios. La tercera parte de estos funcionarios trabaja en la capital del país, y 150 000 se encuentran diseminados en Canadá o en el extranjero. Además, en esta masa de recursos humanos se hallan 102 grupos de profesionales diferentes.

La magnitud de tal administración pública, su dispersión geográfica, la diversidad de grupos profesionales y servicios que en ella se encuentran, hacen temeraria la perspectiva de imponer desde arriba nuevas actitudes hacia el ciudadano y los servicios que se le suministran. Los gestores responsables de administrar el personal del Estado se ven obligados a actuar al nivel de las personas mismas.

Dos vías, por suerte complementarias, se abren a aquéllos que desean facilitar un aumento de la productividad y la metamorfosis de ciertas actitudes: se trata, por una parte, de asegurar *la motivación de los empleados*, y por otra, *su competencia*. Es fácil decirlo, pero mucho más difícil realizarlo!

¿Qué posibilidades existen de que los responsables de la administración federal y sus subalternos tomen esas vías?

A pesar de que la mayoría de los gestores están al tanto de las nuevas tendencias del estilo de gestión, y que todos conocen los términos de excelencia, motivación e innovación, muy pocos confían en sus empleados. Esta *confianza* es, sin embargo, la piedra angular de la motivación. Hasta ahora, el sistema de gestión y la tradición han estimulado muy poco la delegación de responsabilidades y las iniciativas individuales, a lo máximo, se acepta en ciertas ocasiones adoptar un estilo de gestión un poco participativo, pero que sigue siendo, esencialmente, muy centralizado. En este campo hay

mucho por hacer. De hecho, los administradores deben aprender a motivar a sus empleados y a confiar en ellos.

Por otra parte el hecho de haber cesado casi por completo la contratación de personal joven en la administración pública, ocasiona, no sólo un envejecimiento relativo dentro de ella, sino también una erosión gradual de su *competencia*.

La ausencia de movilidad entre los diferentes niveles del gobierno, y entre los sectores público y privado, origina un mínimo y lento empleo de nuevas maneras de actuar, ya sean tecnológicas u otras. La administración pública tiende de esta manera a no corresponder con las expectativas que se tienen en ella y por las que todavía se acepta pagar un precio tan elevado.

Esa rigidez debe compensarse con esfuerzos imperativos para conservar la calidad de los empleados y particularmente con esfuerzos de reciclaje y desarrollo en las profesiones que evolucionan más rápidamente.*

Ahora bien, desgraciadamente se observa una tendencia contraria: a partir del momento en que los recursos humanos disminuyen, el perfeccionamiento de los empleados es uno de los primeros puntos que se suprimen del presupuesto. Esto se debe a que esos gastos no son considerados realmente como una inversión necesaria, sino más bien, como medios de recompensar a los mejores empleados. La licencia de perfeccionamiento suele ser considerada como unas vacaciones disfrazadas.

En este aspecto muchos países se asemejan, y un mejoramiento se impone en cada una de las administraciones públicas en este campo.

Es cierto que los gastos de perfeccionamiento tienen el defecto de no ser visibles para la población, pues sólo a largo plazo contribuyen a crear una imagen de buen gobierno, pero es necesario contratar personal competente del exterior o mejorar a quienes están en el interior,

*Me refiero a todas las profesiones relacionadas con la gestión, porque los gestores deben obrar a menudo como importantes agentes de cambio.

en ningún caso es posible resistir la tentación de hacer cualquiera de estas dos cosas. Sacrificar estas sumas por dedicarlas a gastos más visibles, equivale a dejar deteriorar un activo público que se remu-

nera como un activo de categoría superior. El buen empleo de los fondos públicos depende de ello, así como nuestro éxito de alcanzar el objetivo deseado, depende del aumento de la *productividad* □

referencias

ESTA SECCION INCLUYE INFORMACION CONCERNIENTE AL ESTADO Y DESARROLLO DEL TEMA EN CENTROAMERICA CON EL PROPOSITO DE ESTRECHAR VINCULOS ENTRE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS, LOS ACADEMICOS Y LOS INVESTIGADORES.

Investigaciones

● "Análisis del Sector Empresas Públicas y el proceso de acumulación de capital de Honduras (1950-84)"

Esta investigación tiene por objeto analizar la naturaleza, origen e incidencia de las empresas públicas en la economía nacional y en las políticas de desarrollo implementadas por el Estado. Asimismo persigue analizar la gestión financiera y administrativa de las empresas públicas y el rol de éstas en el proceso de acumulación de capital a nivel estatal y privado, con el propósito de formular alternativas de acción y solución a la problemática de la empresa pública.

El área temática del trabajo se ubica en las empresas públicas y su contribución al proceso de acumulación de capital. La cobertura de la investigación es a nivel nacional y abarca empresas públicas no financieras y empresas mixtas. El período investigado es el comprendido entre 1950-1984. Esta investigación se llevó a cabo en Tegucigalpa y se realizó en un período

de dos años y medio, finalizando en el año 1984.

Los frutos de esta investigación se concretaron en un documento inédito hasta la fecha, y en la presentación de una ponencia en el simposio "Programa de mejoramiento de la gestión de empresas públicas en Latino América", llevado a cabo de 20-31 de marzo de 1985 en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de México, con el patrocinio del PNUD y el CLAD.

Para mayor información comunicarse con:

Sergio Arturo Membreño Cedillo
Apartado Postal No. 1674
Tegucigalpa, D. C.
Honduras, C. A.

● "El desarrollo de la empresa pública en Costa Rica 1970-1983"

Esta investigación se realizó como parte del programa de investigaciones de la Vicerrectoría de Docencia de la Universidad de Costa Rica (UCR) y fue llevada a

cabo por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. El propósito de la investigación es analizar el desempeño del sector de empresas públicas con un enfoque interdisciplinario, así como analizar la participación política-económica de la empresa pública en Costa Rica en el período comprendido entre 1970-1983. La investigación se centra en la participación de la empresa pública no productora de servicio a nivel nacional y es de carácter impiricista.

Los aportes de esta investigación se han concretado en una serie de informes publicados por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) como documentos de trabajo. Algunos de estos informes se listan a continuación:

Mylena Vega:

- ◆ "Política de CODESA durante el gobierno de L. A. Monge. Doc. de Trab. No. 75. IICE, San José, junio 1984.
- ◆ "Política de CODESA durante el gobierno de Carazo". Doc. de Trab. No. 68. IICE, San José, enero 1984.
- ◆ "Efectos de la Política de inversiones de CODESA", Doc. de Trab. No. 64. IICE, San José, Agosto 1983.
- ◆ "Creación de CODESA", Doc. de Trab. No. 39. IICE, San José, octubre 1982.

Ana Sojo:

- ◆ "Morfología de la política estatal en Costa Rica y crisis económica". Doc. de Trab. No. 73. IICE, San José, marzo 1984.
- ◆ "Empresa estatal y desarrollo económico en América Latina". Doc. de Trab. No. 38. IICE, San José, octubre 1982.
- ◆ "Crisis del Estado empresario". Doc. de Trab. No. 42. IICE, San José, noviembre 1982.
- ◆ "Trayectoria financiera de CODESA 1975-82". Doc. de Trab. No. 76. IICE, San José, julio 1984.

Para mayor información escribir a:

Ana Sojo
Apartado 4741
San José, Costa Rica

Mylena Vega
Apartado 305
San Pedro de Montes de Oca
Costa Rica

● "Las empresas públicas en el desarrollo: fundamentos teóricos y experiencia latinoamericana"

Esta investigación se realizó como parte del programa de investigaciones del Instituto de Estudios Latinoamericanos (IDELA) de la Universidad Nacional Autónoma de Heredia. La investigación perseguía hacer una indagación sobre los fundamentos generales y la experiencia de las empresas públicas en América Latina, con particular referencia al caso de Costa Rica. Su duración fue de un año (1980-1981) con el concurso de un investigador.

El área temática del trabajo se ubica en las empresas públicas y su papel en el desarrollo económico. Para el examen de los casos nacionales específicos de la evolución del complejo de empresas públicas, se tomaron como base fuentes bibliográficas y documentales respaldadas por investigadores latinoamericanos con una cobertura variable: desde el caso brasileño que se estudia desde la colonia hasta nuestros días, hasta el caso peruano que abarca un período relativamente corto. El caso costarricense es expuesto en sus principales facetas historiográficas, desde el siglo pasado hasta el presente; y sus aspectos macroeconómicos, en las últimas tres décadas.

Esta investigación combina aspectos referenciales en la exposición de los casos nacionales, bibliográfico en los aspectos conceptuales y empirista en el caso específico de la indagación historiográfica y de los aspectos macroeconómicos del complejo de empresas públicas en Costa Rica.

El producto principal de esta investigación se concretó en un documento

inédito hasta la fecha, que se presentó oportunamente a las autoridades de investigación de la Universidad Nacional Autónoma conforme a los requerimientos exigidos para este tipo de actividades. Asimismo, con base en ella se realizó un coloquio en el campus universitario ante las autoridades respectivas en el mes de noviembre de 1981.

Para mayor información escribir a:

Edwin Ramírez Rodríguez
Instituto de Estudios Latinoamericanos,
IDELA
Universidad Nacional Autónoma
Heredia, Costa Rica

* * *

Referencias:

Las empresas públicas

Artículos sobre el tema publicados en otros números de esta Revista.

- Año 1, No. 1, Julio-Diciembre 1981

Empresas públicas, eficaces y eficientes *Wilburg Jiménez Castro*

- Año 2, No. 2, Enero-Junio 1982

La empresa pública como instrumento de política económica *Philippe Faucher*

Políticas tecnológicas y su impacto en las empresas públicas latinoamericanas *Warren (Win) Crowther*

- Año 2, No. 4, Enero-Junio 1983

La realidad en la fijación de precios en las empresas públicas vs. el mito del balance relativo *Warren (Win) Crowther*

La empresa pública multinacional: elementos para una agenda de estudio *Mauricio Valdés* julio-diciembre/1984

- Año 3, No. 6, Enero-Junio 1984

Empresa estatal y desarrollo económico en América Latina *Ana Sojo*

La planificación en las empresas públicas: programación, seguimiento, control y evaluación - Adaptación a los planes y problemas de gobierno.

Antonio Augusto Oliviera Amado

* * *

Libros y autores

Boneo Horacio

● *Saber ver las empresas públicas*

San José, C. R. 1980
234 p. 22 x 15 cms

El libro de Horacio Boneo, se refiere a un tema de gran actualidad e importancia para la Región, como es el de las Empresas Públicas. Además de la relevancia del tema, derivada del papel que juegan este tipo de entidades públicas dentro del aparato administrativo del Estado.

Su importancia se manifiesta por la frecuencia con que a través de la discusión pública, se cuestiona la eficiencia, eficacia y rentabilidad de las Empresas Públicas, llegándose hasta dudar de la conveniencia de su existencia. Sin embargo la intensidad de este debate no ha sido necesariamente acompañada de modelos analíticos que permitan una adecuada comprensión del funcionamiento de este tipo de entidades. No es desusado que se las analice aisladamente sin considerar las condicionantes externas que les imponen el marco normativo del gobierno central y el resto de la sociedad.

La rica experiencia de Boneo presenta toda una perspectiva analítica más amplia, que contribuye a entender la problemá-

tica de las empresas públicas en América Latina con rigurosidad metodológica y profundidad.

**Dengo Jorge Manuel, Murillo Mauro,
Monge Alfaro Carlos, Vargas Federico,
Chinchilla Rafael A.**

● *Temas sobre institucionalidad
autónoma en Costa Rica*

San José, C. R. 1978
142 p. 27 x 21

Esta compilación se organizó con base en un conjunto de conferencias impartidas por personalidades costarricenses.

Así el Ing. Jorge Manuel Dengo, habló sobre "Orígenes, desarrollo y perspectivas de las instituciones autónomas de Costa Rica". La historia de Costa Rica ubica al Ing. Dengo como uno de los protagonistas de acciones decisivas en la institucionalidad autónoma de Costa Rica.

El Dr. Mauro Murillo, abogado, investigador y escritor de temas jurídicos expuso, con toda la propiedad, sus planteamientos sobre un Marco Teórico Conceptual para el estudio de la autonomía.

El Exrector e historiador profesor, Carlos Monge Alfaro habló con erudición de un Marco Histórico para el estudio de la institucionalidad autónoma de Costa Rica.

El Dr. Federico Vargas Peralta presentó "Los entes autónomos y las finanzas públicas". Lo trató armonizando una sólida formación académica con una vasta acumulación de experiencias y vivencias sobre el tema.

Finalmente el Contralor de la República Lic. Rafael A. Chinchilla habló magistralmente sobre "La contraloría del sector público y la institucionalidad autónoma de Costa Rica". Su ponencia fue excelente y dio afortunada culminación al ciclo de conferencias que nos hemos referido.

Como última aclaración dejamos constancia que estas versiones no fueron revisadas por sus autores, no todo lo recogido por la grabadora era inteligible y se perdió mucho de las conferencias. Sin embargo, estamos seguros que lo fundamental aparece registrado.

ICAP/BID

● *Entidades públicas descentralizadas
del Istmo Centroamericano*

San José, C. R. 1979
198 p. 22 x 15 cms

El contenido de este libro se estructuró en base al tipo instrumental docente existente; se ha dividido en cuatro partes, en función de la amplitud del enfoque utilizado en la redacción de los materiales. Comienza con un enfoque específico de las entidades descentralizadas en el contexto nacional y finaliza en un análisis sectorial.

La primera parte se refiere a las características y problemas de las entidades descentralizadas en el contexto del Istmo Centroamericano. En la segunda parte, se analizan las relaciones de las entidades descentralizadas con el Gobierno Central, en un estudio comprensivo de esas relaciones, se identifica aspectos comunes a nivel del Istmo Centroamericano, así como algunas apariencias específicas de cada país. La tercera parte está constituida por trabajos monográficos sobre entidades descentralizadas de cada nación. La cuarta parte contiene un trabajo titulado "La presencia sectorial de las entidades descentralizadas", en donde se pretende mostrar la capacidad que tiene el Estado para influir en cada sector, a través de entidades descentralizadas, para obtener un conjunto de productos sociales.

Este libro llena un vacío ante la escasez de materiales bibliográficos para la capacitación de funcionarios de las entidades descentralizadas en el Istmo Centroamericano, así como para la docencia universitaria en administración pública, y la inves-

tigación comparada del fenómeno de la descentralización administrativa en la región centroamericana.

ICAP/BID

● *Casos de administración de entidades públicas descentralizadas del Istmo Centroamericano*

San José, C. R. 1979
315 p. 22 x 15 cms

Esta obra es una compilación de casos que ilustra una combinación de factores comprometidos en la situación-problema, para identificar aquéllos que operan como causales de la misma, inscribiéndose dentro de un problema gubernamental específico relativo a la realidad administrativa centroamericana.

Este libro se ha dividido en dos partes, en la primera se presentan los casos de entidades públicas descentralizadas, y la segunda parte trata de los modelos de actividad de adiestramiento para personal de dirección de entidades públicas.

Estas dos secciones son inseparables, el modelo de adiestramiento que se utilizó, ha impreso características especiales a los casos presentados en lo relacionado al tipo y magnitud de los problemas, así como al alcance y profundidad de las soluciones presentadas.

* * *

Documentos que han servido de apoyo, como material didáctico en los cursos del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)

Jiménez Nieto, Juan Ignacio

● *Directorio político y gerencia empresarial*

Presentado por el autor ante el Seminario Latinoamericano sobre las Empresas julio-diciembre/1984

Públicas y el Gobierno Central, celebrado en Caracas, Venezuela, bajo los auspicios del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Dada la importancia del trabajo, ha sido utilizado como material de estudio en los seminarios regionales de diagnóstico sobre problemas gerenciales en entidades públicas del Istmo Centroamericano.

Irisity J., Jorge

● *Relaciones presupuestarias entre el Gobierno Central y las empresas públicas*

Este documento es una reelaboración actualizada del tema expuesto por el autor en la Mesa Redonda sobre Presupuesto del Sector Público, Lima, Perú del 25 al 29 de marzo de 1984.

Con distintos enfoques encara el vasto tema y reconoce variantes profundas según el tipo de empresa de que se trate.

Naciones Unidas

● *Medidas de rentabilidad y eficiencia de las empresas públicas: breve resumen de la experiencia de los países*

Estudio preparado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Presentado en la Reunión de Expertos en Administración de Empresas Públicas en América Latina y el Caribe. En él se presenta un resumen de las experiencias de los países latinoamericanos con respecto a la rentabilidad y eficiencia de las empresas públicas.

Crowther Warren Win

● *Las empresas públicas latinoamericanas y la negociación de transferencia de tecnología: un modelo y recomendaciones*

Trabajo presentado en la "Reunión Regional Estrategias e Instrumentos para

Reforzar la posición de negociación de las Empresas Públicas en los Países en Desarrollo en la Transferencia Internacional de Transacciones Tecnológicas”.

En este análisis se sustentan las proposiciones y se intenta justificarlas, a la luz de estudios realizados sobre empresas públicas latinoamericanas y sobre sistemas de transferencia de tecnología.

Correa M. Carlos.

● *Empresas públicas y transferencias de tecnología en América Latina*

Enfoca el autor la importancia sobresaliente en la economía latinoamericana.

Dichas empresas y otras entidades del sector público son responsables de una parte sustancial en la formación de capital fijo. Las empresas públicas figuran entre las de mayor capital y ventas de cada país. No obstante, la importancia del sector público en esas economías, y el dinamismo del sector público en la iniciación y ejecución de grandes proyectos de energía, infraestructura e industriales, sugieren que ese sector es uno de los principales importadores de tecnología en la mayor parte de los países de la región □

Instrucciones para los colaboradores

SE DAN A CONTINUACION ALGUNAS SUGERENCIAS PARA LA PRESENTACION DE ARTICULOS CON EL PROPOSITO DE ORIENTAR A NUESTROS COLABORADORES.

A Se invita a investigadores de las ciencias sociales y de la Administración Pública en particular, a funcionarios públicos y técnicos en general, a que publiquen en esta revista sus enfoques, experiencias e inquietudes respecto al papel que desempeñan los sectores públicos centroamericanos, o sus trabajos en cualquier campo de la gestión pública, con el propósito de brindarles un medio de difusión, el cual puede llegar a constituirse en un importante foro de discusión para el Istmo Centroamericano en los temas antes mencionados.

B El propósito de la revista es el de publicar la mejor selección del material pertinente y relevante a las áreas del conocimiento que más frecuentemente apoyan los trabajos académicos, políticos y técnicos de esa especialidad de las ciencias sociales denominada Administración Pública. Para permitir la mayor profundización posible en los trabajos de los eventuales colaboradores de la revista, se aclara que las opiniones expresadas en los artículos no tienen que reflejar necesariamente la política de las entidades para las cuales trabajan, así como tampoco la orientación del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), o del Editor de la Revista Centroamericana de Administración Pública.

C El propósito del Editor es el de coadyuvar, utilizando este amplio espectro

de áreas de interés de la Administración Pública, a que los autores se interrelacionen entre sí en aquellos aspectos de su interés. Por tal motivo, la claridad al presentar las colaboraciones se valorará especialmente y será preferida por sobre el uso extensivo del *argot* profesional.

D Los colaboradores de la revista pueden ser en consecuencia, todos aquellos interesados en desarrollar tópicos: a) teórico-metodológicos; b) estudios de casos; c) proyectos específicos sobre temas de Administración Pública.

E Dada la versatilidad que se desea imprimirle en adelante a la revista, recibimos bibliografías comentadas; reseñas de libros, notas y comentarios sobre trabajos o publicaciones pertinentes a nuestra especialidad.

F El Editor hace énfasis en que los originales de los trabajos serán devueltos únicamente a solicitud del autor.

G Para una mejor presentación de los aspectos formales de los trabajos remitidos a esta Revista para su publicación, sugerimos las siguientes instrucciones:

1. Todo trabajo enviado al ICAP para ser publicado en la Revista Centroamericana de Administración Pública, supone la obligación del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de

- otras publicaciones en español que tengan circulación nacional o subregional. Cuando este sea el caso, debe informarse al respecto en la carta en que se remite.
2. Los trabajos que eventualmente publicarían se presentarán de la siguiente manera:
 - a) Se hará llegar un ejemplar de buena calidad, en papel bond, mecanografiado en hojas tamaño carta, por un solo lado y a doble espacio.
 - b) La extensión de los artículos deberá comprender entre 15 y 40 cuartillas mecanografiadas a doble espacio.
 - c) Las notas al pie de página, fuentes de citas y/o referencias bibliográficas se mecanografiarán a doble espacio y se ordenarán según las normas internacionales y tomando en consideración la fuente: libros, artículos de revistas, documentos oficiales, etc.

Para libros:

BASTIDE Roger. Sociología de las enfermedades mentales. París, Flammarion, 1965.

Para los artículos de revistas o libros:

BASTIDE Roger, RAVEAU François. "Variaciones sobre el negro y el blanco". *Revue française de sociologie*, 4 (4) 1963: 387-394.
 - d) Si la fuente omite algunos de los datos solicitados, estos se indicarán expresamente con las siguientes abreviaturas:

s.l.	=	sin lugar
s.e.	=	sin editorial
s.f.	=	sin fecha
s.p.	=	sin páginas
s.v.	=	sin volumen
et. al.	=	y otros (v. gr. STONE, Samuel et. al.)
mimeo	=	mimeografiado
 3. Los cuadros, gráficos y otros componentes de los artículos se deben incluir indicando claramente su ubicación en el mismo.
 4. La bibliografía general cuando exista, debe incluirse al final del trabajo, ordenada alfabéticamente por autor, colocando primero el apellido en mayúscula y luego el nombre de pila:

GARCIA-PELAYO, M. Burocracia y tecnocracia. Madrid, Alianza Editorial, 1974, 220 p.
 5. Se recibirán trabajos en otros idiomas, preferentemente inglés, francés y portugués. Si se envía una traducción al español, se adjuntará el texto en el idioma original.
 6. Cada colaboración vendrá antecedida por una página que contenga los siguientes datos:
 - a) Título del trabajo.
 - b) Resumen de su contenido, de 40 a 80 palabras aproximadamente. Este deberá exponer claramente la tesis que sostiene el autor respecto del tema tratado y los propósitos que persigue.
 - c) Nombre del o de los autores, con una concisa referencia académica o de trabajo, señalando los aspectos más sobresalientes de su experiencia académica o profesional laboral.
 - d) Indicación del domicilio, teléfono u otros datos que permitan al Editor de la Revista localizar fácilmente al autor o a los autores, con el objeto de aclarar eventuales dudas sobre el contenido del artículo.
 - e) El Editor se reserva el derecho de realizar los cambios formales que considere conveniente.
 7. Con la publicación del trabajo, el autor recibe por derechos, cinco ejemplares de la revista. Las colaboraciones no son pagadas.