
Estado ¿Empresario?:

El caso CODESA*

Telmo Vargas**

I. Introducción

El Estado puede influir en la vida económica de un país por dos vías: la primera es la regulación del quehacer privado, como lo hacen ciertas formas de planificación y dirección del crédito; la otra es por medio de su participación directa, y monopolista, en actividades productivas. El estado-empresario es una manifestación de esta última forma de actuar.

En ambos casos, la participación estatal en la vida económica suele aceptarse porque se espera que ella contribuya a la "eficiencia" o a la "justicia social". En el primer caso se suele suponer que el Estado tiene acceso a información estratégica de la que no disponen los agentes económicos privados y, perianto, puede actuar mejor que éstos. También se menciona que el Estado tiene más capacidad para asumir riesgos empresariales que los agentes privados actuados aisladamente. ¹. La búsqueda de la "justicia social" se defiende señalando que el administrador público, en un mundo teórico en que no existe la mínima tentación a la corrupción, actúa sin fines de lucro (ni financieros ni políticos) y, por ello, puede promover el logro de metas de interés social que no interesan al empresario privado.

La Economía nació como ciencia social cuando se pudo explicar cómo opera un "orden" social que regula automáticamente el egoísmo de los individuos y hace que sus acciones lleven al "bien común"—la idea de la mano Invisible de Adam Smith. Con la publicación de **La Riqueza de las Naciones**, en 1776, tuvo en el mundo occidental aceptación la idea de que el comercio libre tría progreso a los países. En **El Manifiesto Comunista** Carlos Marx reconoció los logros del sistema económico de libre empresa señalando que tal

sistema "durante su dominio de escasos cien años, ha creado fuerzas productivas más colosales que las de las otras generaciones anteriores juntas..."

En las décadas de los cuarenta y cincuenta tomó forma una escuela de pensamiento que se dio en llamar "estructuralista", entre cuyos exponentes se encuentran R. Nurkse, A. Lewis, P. Rosenstein-Rodan y Raúl Prebisch, que puso en tela de juicio el poder de los precios libres y acentuó el papel que las "medidas administrativas" (i.e., discrecionales) de los gobiernos estaban llamadas a desempeñar para acelerar el desarrollo de los países pobres del orbe. Los planteamientos de los estructuralistas solían fundamentarse en convincentes exposiciones, de corte más político que económico, y muy poco fue el esfuerzo que se realizó para demostrar empíricamente los supuestos en que se apoyaban los razonamientos. Con el desarrollo de sugestivos instrumentos de programación, como el modelo de insumo-producto, de W. Leontieff, se creyó que era posible administrar el proceso de desarrollo económico de modo que no sólo fuese este acelerado, sino que permitiera lograr metas de interés social.

El propósito del trabajo que nos ocupa es analizar el clima ideológico que imperó en Costa Rica en la década de los años sesenta y setenta, época en que se gestó y vio su nacimiento la forma de intervención económica que se conoce como "estado-empresario". Analiza en qué consistió esa intervención; cuáles fueron sus logros y cuáles sus debilidades. Se toma como caso especial de estudio la Corporación Costarricense de Desarrollo, S.A. (CODESA), que se fundó en el año 1972.

Se destaca que, en materia de promoción del desarrollo económico, si bien las buenas intenciones son necesarias, éstas no son suficientes (si lo fueran posiblemente no habría países pobres en el orbe). Es necesario, por tanto, reconocer el papel de los precios libremente determinados como indicadores de la escasez relativa de los factores, del grado en que se desean los bienes finales, así como de fin de lucro en el quehacer económico y tomar decisiones congruentes con ellos.

La experiencia de CODESA en Costa Rica puede ser útil a estudiosos y políticos de otros países similares quienes — preocupados por mejorar la situación de sus pueblos—

* Esta investigación fue patrocinada por A.I.D.

** Licenciado en Economía Universidad de Costa Rica. MBA University of California, Berkeley. Economía Monetaria en Instituto de Altos Estudios Universitarios, Universidad de Ginebra. Diplomado de Seguro de Daños. College of Insurance, Londres. Miembro fundador Universidad Autónoma de Centro América. Expresidente Junta Administrativa UACA. Exdirector del Banco Central de Costa Rica. Exoficial de Asuntos Económicos. UNCTAD, Ginebra. Consultor Económico. Catedrático Universidad de Costa Rica. Cancellor National University.

1. Véase, por ej., "Uncertainty and the Evaluation of Public investment Decisions" en K.J. Arrow **Essays in the Theory of Risk Bearing**. North Holland, 1974. H. Raiffa **Decision Analysis**, Addison-Wesley, 1968, especialmente cap. 8.

honestamente piensan que el estado-empresario pueda constituir una solución viable.

En el Capítulo II se presenta brevemente las ideas económicas en boga en el entorno latinoamericano durante la postguerra y se destaca el papel, fundamental, que tuvieron las ideas de la Comisión Económica para la América Latina. El Capítulo III se concentra en las ideas que en el caso concreto de Costa Rica sirvieron de inspiración para la creación de CODESA. El Capítulo IV muestra la forma concreta que tomó CODESA y qué se esperó de ella; el Capítulo V destaca los (adversos) logros financieros de la corporación. En el Capítulo VI el autor razona sobre el tipo de móviles presentes en el manejo de empresas públicas que realizan menesteres propios de la empresa privada, y los compara con los de ésta y, por último, se sugieren limitaciones que deben imponerse al estado-empresario para minimizar el riesgo de resultados adversos en la búsqueda consciente de propósitos de interés social.

II. Ideas Precursoras del Estado Poderoso en la América Latina.

El relativo atraso de los países de la América Latina, **vis-á-vis** los europeos y, sobre todo, los Estados Unidos de América, es asunto que por mucho tiempo ha preocupado a pensadores y políticos de nuestra área.

Luego de la independencia de la mayoría de los países latinoamericanos, en el siglo pasado, y casi hasta principios del siglo veinte, estas naciones parecieron estar muy ocupadas en asuntos de interés inmediato —desde cómo producir lo necesario para subsistir, hasta cómo consolidar las naciones recién formadas y cómo defenderse de sus vecinos por lo que prácticamente carecieron de energía y tiempo para plantearse teorías sobre su relativo atraso económico.

Pero a principios de siglo se comenzaron a buscar explicaciones del subdesarrollo. Las primeras se atribuyeron a aspectos internos de los propios países: holgazanería, desorden interno, falta de aspiraciones (en suma, **mea culpa**). Se trataba, para los analistas latinoamericanos, de una situación de herencia, de mala educación y de una sociedad enferma. La cura de semejantes males no era otra que imitar a los países de éxito. "Si queremos ser como los Estados Unidos, sigamos su ejemplo de dedicación. Abogemos, como ellos, por un sistema de libre iniciativa y el progreso vendrá", parecían decir nuestros antepasados. Durante la segunda década de este siglo, la auto explicación de nuestro atraso citaba otras causas. La influencia manifiesta de los Estados Unidos en ciertas áreas del Caribe, en el Canal de Panamá, así como las revoluciones mejicana y rusa hicieron pensar a nuestra gente que tal vez había una causa fundamental del sub: desarrollo que no era enteramente culpa

nuestra y que debía ser removida. Víctor Raúl Haya de la Torre, político y escritor peruano (entre sus obras: **La Defensa Continental, ¿Adónde va Indoamérica?**), en un ambiente influido por las ideas de la Revolución Rusa, formuló en la década de los años veinte una interesante teoría sobre nuestros males económicos: a diferencia de la interpretación comunista rusa, Haya de la Torre concibió que nuestro desarrollo requiere capital extranjero, pero que no todo capital extranjero era bueno. Cierta capital venía contaminado con dosis de imperialismo y a este no debía permitírsele su acceso. Su oposición, por tanto, no era al capital **per se**, sino al capital imperialista. Concibió Haya de la Torre que correspondía a los gobiernos de los países recipientes hacer esta distinción y, para que pudieran lograr mejor su objetivo, lo más conveniente para los países del área era dejar de competir por el capital extranjero y, más bien, unirse en coaliciones antiimperialistas para incrementar el poder global de selección.

Se trató en esta época de declaraciones de gran contenido político.

Unos años más tarde tuvo lugar un hecho fundamental, que iba a explicar el subdesarrollo de los países de la América Latina con base en un esquema altamente elaborado que, al acompañarse de una fuerte retórica, no dejó duda entre los políticos del área sobre la necesidad del cambio y sobre la forma que éste debía tomar: se trata de la creación de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL).

La CEPAL fue creada en 1948 como una comisión regional de las Naciones Unidas y tuvo su sede en Santiago de Chile —pero sus ideas permearon el pensamiento de virtualmente toda la América Latina en poquísimo tiempo. Aunque sus miembros no sólo son países de la América Latina (también lo son los Estados Unidos y los países europeos con posesiones en América como Holanda, Francia e Inglaterra) el hecho de haberse concentrado en puntos muy concretos le permitió a la CEPAL ejercer una influencia política más decisiva que la de la propia Organización de Estados Americanos, que se dispersó en el estudio de más asuntos. "Los estudios de la secretaría de la CEPAL se proponen contribuir a la elucidación teórica de los fenómenos de la periferia no sólo con fines científicos sino también para que se llegue a formular **principios de acción práctica...**"²

Durante la primera docena de años de operación, CEPAL logró expandir sus ideas en áreas de "acción práctica" muy claras.

La primera -que consume los primeros cinco años a partir

2. Prebisch, R., A mística do equilíbrio espontaneo da economia, artículo mimeografiado, versión inicial en portugués, CEPAL, 1953.

de su fundación—es la que tiene que ver con las bases ideológicas de la agrupación. A fin de ganar con celeridad el respeto de la comunidad latinoamericana, CEPAL interpretó que debía producir información de interés práctico. Fue así como en 1953 presentó, a la Quinta Asamblea en Río, un documento titulado **Introducción a la Técnica de la Programación** en el que, con el uso de técnicas de W. Leontieff de insumo-producto, podía sugerir el camino económico que había de seguir un país que quisiera alcanzar ciertas metas de su interés.

En efecto, a partir del establecimiento de ciertos parámetros relativos, por ej., a la propensión a importar, a consumir y a ahorrar, y dados ciertos coeficientes empíricos de capital a producto final, era posible establecer, por ej., cuánta inversión era necesaria para lograr determinada expansión de la producción. Aun cuando el propósito del documento no era resaltar el papel del Estado, en la práctica sugería que si, por actuar 'desordenadamente', un país incurría en demasiado, o en muy poco consumo, o en demasiado o muy poco ahorro, no se llegaba a la meta deseada y —por tanto— convenía garantizar un cierto "orden" en el comportamiento de las variables clave. El papel fuerte del Estado comenzó a aparecer en la escena. Pero este instrumental, que a veces sugería a los países miembros reducir sus inversiones en equipos bélicos y canalizarlas hacia otros bienes de capital, o en infraestructura social, no contó — en esa época— con mucha aceptación de los gobiernos de países a quienes iba dirigido el mensaje. (No obstante, por circunstancias que se mencionan más adelante, a inicios de la década de los sesentas, estas ideas fueron acogidas por muchos países).

En otro orden de ideas, CEPAL logró elaborar un modelo de explicación del desarrollo fundamentado en la clasificación de los países como de centro (los desarrollados) y de la periferia (los subdesarrollados) del que se desprendería que estos últimos, dejados a las fuerzas del mercado, no recibirían mayores beneficios del desarrollo— como si era el caso para los países del centro.

La teoría centro-periferia tiene los siguientes argumentos básicos:

Primero, las ganancias del comercio exterior no están divididas de manera equitativa entre los países del centro (los desarrollados) y los de la periferia (subdesarrollados). Los términos internacionales de intercambio constantemente se muevan en contra de los países que producen bienes primarios y esto ocurría así porque en el centro los aumentos de la productividad que producía el comercio se traducían en aumentos salariales —con lo que el precio del bien se mantenía constante— mientras que en la periferia, fundamentalmente en razón de desempleo disfrazado, el

efecto final era una disminución del precio del bien producido.³ Esto sugería que el comercio internacional más que vía de progreso era una vía de 'explotación'.

Investigaciones empíricas pusieron de manifiesto que quizá la afirmación anterior era un tanto temeraria, pues no era posible sostenerla a la luz de los datos disponibles. CEPAL restó un poco de énfasis a ese juicio y destacó otro, que se cita de inmediato.

Segundo, la elasticidad-ingreso de la demanda de los productos que importan los países desarrollados es baja porque se traía de bienes primarios, básicos, (Este aspecto lo resume la llama "Ley de Engel", que sostiene que el porcentaje del ingreso que se dedica a la adquisición de bienes esenciales, por ej. alimento, es función decreciente del ingreso, esto es, que crece en menor grado que aquél). Pero, por otro lado, CEPAL sostuvo que la elasticidad-ingreso de la demanda de los productos que importa la periferia es alta, pues se trata de bienes finales para los que el 'efecto demostración' es muy significativo. (Se nota la adopción de ciertas ideas expresadas antes por otros economistas, e. g., R. Nurkse, G. Myrdal y A. Lewis). De conformidad con esta apreciación, en el tanto que el comercio internacional aumente los ingresos a nivel mundial, las compras a los países ricos crecerán a mayor velocidad que las que éstos hacen a los países pobres. De nuevo, la sugerencia es clara: no hay simetría en el comercio internacional conforme a las reglas vigentes. R. Prebish señaló que en el esquema existente de división internacional del trabajo "... a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales".⁴

Lo anterior tiende a explicar el déficit crónico de balanza de pagos que enfrentan los países de la periferia, que sólo pueden ser subsanados con movimientos de capital. Conforme a lo anterior, una recomendación de política económica —tras las que andaba CEPAL— es que conviene **forzar la producción interna de manufacturas**— para que no sólo sean los países del centro quienes las produzcan.

Tercero, CEPAL concibió que las medidas proteccionistas, que eran perjudiciales en los países del centro, se tornaban muy importantes en los países de la periferia. En efecto —sostenía CEPAL— mientras que en el centro la protección produce distorsión en el uso de factores, y una mala asignación de los recursos, en la periferia— por el

3. Esta idea había sido expuesta por H.W. Singer en "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries", **The American Economic Review**, mayo 1950.

4. Naciones Unidas, E/CN 12/221, **Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico**, 1951.

desempleo encubierto que en ella abunda— la protección sirve para emplear más factores, no para distorsionar su asignación, y equivale a aumentos reales en la producción. Nótese que, conforme a esto la protección se debe adoptar no sólo para facilitar el crecimiento de "industrias infantiles", sino que va más allá: es para crear riqueza interna.

Un corolario interesante de lo anterior es que mientras que en los países del centro (por el nivel alto de comercio que ellos tienen) las restricciones al comercio exterior se traducen en reducciones del comercio total, en la periferia éstas sólo modifican la composición de las importaciones —pero no su monto.

Puestas juntas las concepciones anteriores, tenemos una respuesta al porqué del relativo atraso de los países de la América Latina: el mal reside en el sistema de comercio internacional vigente y en lo insuficiente de las teorías económicas que lo explican. Asimismo, dan pie a la intervención estatal para forzar un nuevo orden de cosas: debe, mediante los controles a las importaciones, protegerse la balanza de pagos de los países pobres y, como las exportaciones no son un vehículo confiable para el "crecimiento", para acelerar el desarrollo es necesario promover una rápida **sustitución de importaciones**. La creación de mercados comunes, para aprovechar mejor las ventajas de producir a escalas mayores que las que permiten los mercados locales, aislados, se desprendía de todo lo anterior. Cabe destacar, no obstante, que los aportes cepalinos atribuyen gran importancia al capital, pero sugieren que la porción de capital extranjero que admitan estos países debe ser decreciente en el tiempo y sujeta a previsión y control, pues el deseo es que el desarrollo sea de índole "nacional".

La situación de la América Latina fue efectivamente dramatizada, no sólo a nivel local, pues el contenido populista de los planteamientos era grande, sino a nivel internacional, con el ánimo de inducir a los países ricos a elevar los montos: y mejorar los términos, de los recursos financieros que ponían a disposición de los pobres. Y, por supuesto, cuando América Latina se dirige a los países ricos se está dirigiendo al Coloso del Norte: a los Estados Unidos. Pero ¿cuál era la actitud de éste?

Hasta el año 1958, la concepción de los Estados Unidos respecto a su papel en el desarrollo de sus vecinos fue que si bien era necesario facilitar la realización de ciertas obras de interés infraestructural (e. g., educación, salud), su énfasis estuvo en instar a los países latinoamericanos a procurar estabilidad monetaria, crear ambientes favorables para la formación de capital local, y la atracción de capital extranjero, en ambos casos de índole privada.

Con el advenimiento de la Revolución Cubana, y el temor a que ésta se extendiera a otros países del Continente, los Estados Unidos cambiaron significativamente la concepción de su rol respecto a la América Latina: el papel de las entidades financieras internacionales, y de los préstamos blandos pagaderos en las propias monedas de los países deudores, fue resaltado. Los Estados Unidos vieron con mejores ojos su participación en convenios tendientes a estabilizar los precios de los principales productos de la América Latina y, sobre todo, que sus fondos debían servir para inducir cambios de interés "social" en estos países — desde vivienda, a educación, a mejor distribución de la tierra. La Alianza para el Progreso, promovida por la Administración Kennedy es, quizá, el mejor reflejo de esta nueva actitud.

Pero desarrollo social y "programación"—como antes se llamó a la Planificación— tendrían que irse la mano. Este campo, en el que los escritos de CEPAL no habían tenido mucha acogida, era adoptado rápidamente por los países de la América Latina en su deseo de acelerar su desarrollo: La Oficina de Planificación Nacional de Costa Rica, por ej., fue creada en el año 1963.

III. Ambiente ideológico en el que se gestó CODESA.

Las sugestivas ideas capalinas, de nacionalismo y planificación consciente del desarrollo de los países, ya habían calado en el ambiente político de Costa Rica de principios de los años sesenta, como veremos de seguido.

Entre julio y agosto de 1982 el expresidente Daniel Oduber escribió en el periódico **La Nación**⁵ una serie de artículos referidos al pasado y presente de CODESA. Decía en el primero de ellos, escrito el 25 de julio: "En marzo de 1963, en la vieja Casa Presidencial, si presidente Kennedy de los Estados Unidos, el presidente Orlich de Costa Rica, los cancilleres Rusk y Oduber... y técnicos de la Alianza para el Progreso, nos reunimos para conversar sobre los programas de la Alianza para Costa Rica". Y continuó: "La posición de los altos representantes del Gobierno de los Estados Unidos y los personeros de la Alianza era lograr que la América Latina, y en este caso Costa Rica, pudiera **salir de sus moldes económicos clásicos** con el fin de modernizar su fuerza productiva poniendo gran énfasis en la justicia social y en la **independencia nacional en su desarrollo**". Se debía impulsaren nuestro país la formación de **"empresas más grandes que lo corriente"** y como el capitalismo costarricense era tímido en la inversión y carecía de los recursos necesarios

5. Los artículos son "Modernización y Ampliación de las Inversiones", jul. 25, 1982; "La Búsqueda de Nuevos Esquemas", jul. 29, 1982; "Creación e importancia de CODESA", agosto 4, 1982; "Fiscalización de Empresas Estatales", agosto, 1982; "El Afianzamiento de CODESA", Agosto 29, 1982. Las citas provienen de ellos.

para emprender una serie de empresas de gran envergadura... era casi tradicional que compañías extranjeras vinieran a explotar nuestros recursos". Por eso, con el fin de "**racionalizar**" la inversión extranjera "y sujetarla a nuestras leyes, hacía falta un gran esfuerzo **programado** para iniciar proyectos importantes que, una vez en marcha y ya consolidados, fueran vendiéndose en parte o totalmente a ahorrantes nacionales de la región". (Subrayados agregados).

El expresidente Oduber es destacado miembro del grupo de costarricenses que en 1951 fundó el Partido Liberación Nacional (PLN), cuya orientación ideológica es socialdemócrata. En 1949, Costa Rica adoptó la Constitución actual, que estableció las bases para una participación más activa del Estado en la vida económica del país, creando una serie de instituciones públicas, las cuales, dirigidas por personal técnico que actuaría de manera autónoma del Poder Central, tendría a su cargo la ejecución de las labores encargadas a esas instituciones. La banca, el suministro de energía eléctrica, la telefonía y otras actividades fundamentales fueron estatizadas. "Las instituciones autónomas del Estado —rezaba el Artículo 188 de la Constitución— gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión". Debe destacarse que, si bien el PLN abogó por un Estado grande quizá, en un inicio, que fuese 'poco apretador'.

Posteriormente miembros del PLN consideraron que la autonomía se había llevado a "extremos inauditos" y que "Ya para 1966 el Estado costarricense no era unitario y coordinado, sino que se había convertido en un archipiélago en que cada institución hacía lo que mejor le parecía, mientras que el Gobierno Central se debilitaba...". Para remediar esa situación se propuso el PLN eliminar la independencia que en materia de "gobierno" tenían los entes autónomos, y por medio de su fracción en la Asamblea Legislativa logró modificaren lo conducente la Constitución. En lo sucesivo su autonomía sería solo en materia de "administración". El Estado continuaba siendo grande, pero se tornaba más apretador que antes.

El pensamiento político del PLN tuvo algunas modificaciones entre 1961 y 1970: "las ideas económicas que dieron origen al grupo liberacionista habían ido transformándose y del concepto de estatización se llegaba lentamente al concepto de nacionalización". Reafirma don Daniel Oduber en otro escrito que "Sin oponernos a la inversión extranjera, necesaria para acelerar nuestro desarrollo, siempre sostuvimos el criterio de que algunas industrias estratégicas deberían ser siempre costarricenses"

Pero no bastaba con que fuesen empresas propiedad de costarricenses, pues ellos podrían actuar sin apego a lo que los políticos consideran interesaba al país. Para evitar que

esto ocurriera, era necesario "planificar" la suerte de estas empresas. "La movilización de grandes reservas nacionales en forma inadecuada o sujeta a vaivenes políticos, podría ser transformada y **realizada seriamente, correctamente planificada y bien garantizada en su rentabilidad**", sostenía el señor Oduber.

El terreno ideológico estaba debidamente abonado para que el proyecto de creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), presentado diez años antes, fuera aprobado en noviembre de 1972.

Existía el deseo de acrecentar las inversiones, no sólo de tipo infraestructural (agua potable, educación básica, salubridad, obras públicas) propias del Estado en todo medio, sino en actividades productivas —que incrementarían la riqueza nacional y que propiciarían, a la vez, lo que los políticos consideraban una buena distribución del ingreso. Teniendo Costa Rica una banca comercial estatizada, con fuertes vínculos con el Gobierno Central, ¿Por qué no se asignó a ella la función de conceder los créditos de desarrollo—necesarios conforme a los criterios de desarrollo oficiales?

Responde a lo anterior la Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa 1962-66:

"La nueva institución que se propone será un complemento muy necesario a la organización financiera y económica del país. En efecto, el sistema bancario nacional y las entidades privadas de financiamiento de nuestro desarrollo económico carecen de la competencia necesaria en la técnica de **promoción y dirección** de las empresas que pueden desarrollarse en nuestro medio. Costa Rica, como los restantes países de condiciones semejantes, ha entrado en una etapa nueva de desarrollo, al requerir ese establecimiento de **empresas de mayor complejidad en su manejo y de cuantiosos recursos de inversión...** Hace falta, pues, ese organismo dinámico, flexible, con capacidad técnica suficiente para aprovechar en la mejor forma ese valiosísimo capital potencial que contiene la inteligencia y el espíritu empresarial del costarricense".⁶

El Lic. Bernal Jiménez M., entonces Ministro de Economía, señaló que se necesitaba una corporación de inversiones que a la vez que financie proyectos, como hacen los bancos tradicionales, "aliente la inversión, facilitando la labor del empresario, mediante la determinación de los mejores campos para desarrollar proyectos y que en determinadas circunstancias se convierta en socio capitalista, que tome los riesgos de las primeras etapas en el desenvolvimiento de una empresa, para trasladarlas a empresarios privados, cuando

6. Esta cita y siguientes son de M. Vega, La Creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo, 1962-72, IICE, sin fecha.

estos riesgos sean menores y la empresa esté debidamente arraigada en el mercado". El propósito de la empresa era — en palabras de Jiménez Monge— "dirigir la estrategia hacia la solución, entre otros, de los problemas básicos de una economía subdesarrollada, a saber, balanza de pagos, crecimiento del ingreso por habitante y nivel de ocupación". Claudio González-Vega y Fernando Naranjo Villalobos, investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica, agregan que la corporación en estudio, además de conceder préstamos y realizar inversiones, debe dar avales y garantías, adquirir títulos o valores, participar como socio, accionista o asociado en empresas en las cuales puede incluso llegar a adquirir una participación que le permita controlarlas.

Luego de intermitentes discusiones en la Asamblea Legislativa el proyecto vuelve a ella a mediados de 1969. Vuelve el PLN a insistir sobre la necesidad de crear una corporación de desarrollo y el diputado Carlos Manuel Castillo Morales agrega otros aspectos en refuerzo de la tesis de su partido: sostiene el Dr. Castillo que "dentro de la concepción de estado que maneja el PLN la corporación debe ser un ente descentralizado, pero **orientada o condicionada por la política económica del Ejecutivo**" "Debe ser una institución con personería jurídica propia... así podría obtener financiamiento sin autorización legislativa" lo que en su opinión daría a la corporación más agilidad en sus acciones. Sostiene Castillo Morales que la empresa debe constituirse como "sociedad anónima", y no como ente autónomo tradicional, y que la propiedad del Estado en las empresas que la Corporación adquiera debe hacerse paulatinamente en el tiempo— pero sin plazo fijo para hacerlo, como señalaron otros proyectos. El momento del traspaso debía obedecer a "criterios de la política". Señala también que las industrias en que la corporación ha de participar son aquellas cuya inversión inicial sobrepasa el medio millón de dólares— un criterio cuantitativo para indicar que sólo en empresas que, en nuestro medio, fueran grandes.

El proyecto de creación de CODESA fue aprobado finalmente en 1972, por 37 votos a favor y sólo 8 en contra. (Es interesante destacar que la oposición legislativa más fuerte fue la del partido comunista).

IV. Objetivos e instrumentos de CODESA.

La Corporación Costarricense de Desarrollo, CC-DESA, fue creada por Ley No. 5122 del 16 de noviembre de 1972, con las características siguientes:

i. Su figura legal es la de una Sociedad Anónima, de capital mixto y se regirá por su Ley Constitutiva y supletoriamente por el Código de Comercio (Artículos 1 y 2 de la Ley 5122). Su plazo fue indefinido.

ii. La corporación tendrá como objetivo promover el desarrollo económico del país, mediante el fortalecimiento de las empresas privadas costarricenses dentro del régimen nacional de economía mixta. Para ello se orientará al logro, entre otros, de los siguientes fines:

a) Modernizar, racionalizar y ampliar actividades productivas existentes;

b) Desarrollar nuevas actividades productivas, con el propósito de utilizar integralmente los recursos humanos, materiales y de capital; y

c) Impulsar el aprovechamiento de las oportunidades de mercado con que cuenta el país (artículo 5).

iii. Sus funciones serán:

a) Preparar y ejecutar programas y proyectos específicos de fomento económico, de carácter regional o nacional;

b) Formar y promover la formación de empresas nuevas;

c) Manejar, consolidar y proporcionar asistencia técnica a empresas establecidas;

d) conceder préstamos a empresas nuevas o establecidas, dándoles preferencia a las empresas que sean accionistas de la Corporación,

e) Otorgar avales y bonos de garantía para operaciones de crédito que gestionen empresas nuevas y establecidas ante otras instituciones nacionales o extranjeras;

f) Impulsar en forma sistemática y permanente el desarrollo del mercado nacional de capitales. (CODESA es el principal accionista de la Bolsa Nacional de Valores, pero no ejerce fuerza administrativa).

iv. La empresa puede, entre otros:

a) Emitir bonos y obligaciones en moneda nacional o extranjera;

b) Obtener créditos en el país o en el exterior;

c) Suscribir, comprar y vender acciones, obligaciones u otros títulos de empresas propias o ajenas.

d) Administrar empresas y actuar como agente de aquellas cuya instalación promueva.

e) Conceder préstamos a corto, mediano y largo plazo, a empresas propias y de particulares;

f) Otorgar avales o garantía a operaciones de préstamos que gestionen empresas propias o particulares en el país o en el extranjero; y

g) Descontar documentos de crédito en el Banco Central de Costa Rica.

v. El capital de la Corporación estaría dividido en acciones serie A por un 33% del total, y acciones serie B por un 67%. Las primeras serían del sector privado y las segundas serían poseídas por el Gobierno de la República. (En la práctica los privados no suscribieron del capital más que una proporción minúscula y CODESA operó como empresa de propiedad netamente estatal).

vi. La Corporación estaría dirigida por un Consejo de Administración compuesto por siete miembros. Cuatro de ellos serán representantes de la serie B y los restantes por los de la serie A. (Ante la ausencia de suscripción del capital privado, los representantes de estos accionistas fueron sustituidos por representantes de Cámaras patronales, escogidos por el Consejo de Gobierno).

Del estudio de los objetivos e instrumentos asignados a CODESA se puede colegir que se trató de una empresa en la que se depositaron grandes esperanzas: ella promovería al desarrollo del país, fortalecería el régimen nacional de economía mixta, promovería el uso eficaz de los recursos productivos del país —de capital, materiales y humanos—, expondría los mercados, formaría empresas nuevas, proveería de recursos a las existentes, les daría asistencia técnica, daría avales y garantías, sería accionista cuando esto más conviniera a los intereses del país. Para ello emitiría títulos de deuda y levantaría capital local, obtendría créditos en el mercado nacional y en el internacional, descontaría documentos en el Banco Central de Costa Rica. Su forma jurídica sería la de una sociedad anónima— a efecto que tuviese la mayor agilidad para moverse en el mundo moderno. CODESA nació con todo lo que quiso.

La empresa y su Consejo de Administración recibieron de los legisladores no sólo un enorme voto de confianza, sino que fueron depositarios de una inusual esperanza.

Ciertamente había ocurrido en nuestro medio un notable cambio de ideas en materia de dirección económica: pensamos que la acción "consciente" y "Visible" del burócrata eran mejor garantía de desarrollo que la "mano invisible" del mercado.

V. Logros Financieros de CODESA.

Con los bríos propios de su Ley Constitutiva, CODESA extendió muy rápidamente su ámbito de acción a una serie grande de actividades que (en manos privadas) podían calificarse como "productivas": ferrocarriles, fertilizantes, cemento, aluminio, azúcar, algodón, agroindustria, madera, acuicultura, ferries y fletamiento marítimos, transporte remunerado de pasajeros en el área metropolitana, zonas

francas, etc. Dio los avales que consideró debía dar. Administró lo que consideró debía administrar. ¿Resultado de todo esto?

No es nuestro interés inmediato realizar un exhaustivo análisis financiero-contable del balance consolidado de CODESA, a través del tiempo, pues ello ha sido hecho por especialistas, y mucho se ha publicado de eso en varios medios,⁷ sino —más bien— destacar los principales indicadores financieros de una gestión que resultó, a los ojos de la mayoría de los costarricenses, negativa. Los objetivos de modernizar, racionalizar y ampliar actividades existentes - con beneficio económico— no se dieron en la práctica. Si bien es cierto que desarrolló nuevas actividades, ellas en general no fueron productivas, como se esperó, y el uso de los recursos humanos, materiales y de capital no parece haber sido adecuado, sobre todo si tenemos en cuenta que entre los propósitos al crear CODESA no se encuentra el operar con pérdida ni fomentar obras de infraestructura: su objetivo es promover el rápido desarrollo económico como lo haría cualquier empresa privada.

Dice el citado estudio de A.D. Little:

"...el detallado análisis de la evolución de las principales variables macroeconómicas durante los períodos 1963-73, 1973-1980 y 1980-1983, ha tenido como propósito poner en evidencia que CODESA lamentablemente no contribuyó significativamente al desarrollo que experimentó Costa Rica durante el primero y el segundo de los períodos estudiados; pero sí pesó muy significativamente en el agravamiento de la crisis... El acceso relativamente irrestricto de CODESA al crédito del Banco Central, llegando a alcanzar en 1983 el 50% de todo el crédito del Sistema Bancario Nacional, para sufragar gastos de operación y el servicio de la deuda externa causada por las grandes inversiones de capital que requirió la compra e instalación de las principales empresas industriales de CODESA, gravitado pesadamente en el deterioro de las

7. El Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE), de la Universidad de Costa Rica ha dedicado varios de sus Documentos de Trabajo al estudio de la ejecutoria financiera y administrativa de CODESA. Véanse, por ej., los siguientes documentos: No. 43 "La Política de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) en el Período 1974-1976", No. 64 "Efectos de la Política de Inversiones de CODESA, 1974-1978". No. 68 "La Política de CODESA durante el Gobierno de Carazo (1978-1982)", No. 75 "La Política de CODESA durante el Gobierno de Monge: Análisis de la Gestión de junio de 1982 a diciembre de 1983", No. 76 "La Trayectoria Financiera de la Corporación Costarricense de Desarrollo 1975-1982 No. 89. La Cámara de Industrias de Costa Rica, en un documento titulado "La Única Realidad sobre CODESA" (febrero, 1985) resume e interpreta una serie de indicadores de la ejecutoria de la corporación. Arthur D. Little International, Inc., "Evaluación del Desarrollo de CODESA como base para la Formulación de una Estrategia de Venta de sus Empresas Subsidiarias" (estudio preparado para la AID en 1984). M. Vega en **Codesa y la Fracción Industrial**, Ed. Hoy, 1982, presenta cifras financieras de la Corporación.

finanzas públicas y en el estrechamiento del crédito al sector privado productivo".

También señala el citado informe que, para todos los años estudiados, las pérdidas de CODESA siempre fueron superiores al 25% de las ventas. Y más aún: las pérdidas acumuladas del período 1976-1983 representan el 35% del

valor total de los activos de las subsidiarias de CODESA en 1983.

En los siete años que van de 1977 a 1983 las pérdidas de las subsidiarias de CODESA son como se observa en el cuadro siguiente:

Utilidades o pérdidas 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 Centroamérica 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 Nacionales S.A.	-	-	-	-	(19.4)	(123.2)	(275.0)	(417.6)
Central Azucarera 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 Agroindustrial 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 Marítimo S.A.	-	-	-	-	-	(0.4)	(0.2)	(0.6)
Transportes Metropolitanos S.A.	(1.4)	(4.1)	(1.7)	(1.8)	(4.4)	(137.7)	(137.6)	(288.7)

NOTA: Las cifras entre paréntesis corresponden a pérdidas.

FUENTE: CODESA, Anexo al Acta 622-83.

NOTA: Tomado de IICE: Documento de Trabajo No. 75, pág. 8.

Estudios realizados al respecto muestran que los adversos resultados de la gestión de CODESA no son casuales, sino que en casos analizados "...todos ellos son proyectos adquiridos 'llave en mano'. Además, todos ellos poseen importantes deficiencias de calidad en los trabajos de concepción: estudios faltos de profundidad adecuada, inoportunos, incompletos o con errores graves (en la estimación de los mercados, en el diseño de la mezcla de producción, en los supuestos de trabajo etc.) ...⁸

Más que fortalecer el régimen de empresa mixta, como señalan sus objetivos, CODESA dirigió sus energías a dotar de recursos a sus propias empresas. Señala un informe del Instituto de investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica que CODESA "... ha destinado la mayor parte de sus recursos a empresas propias, orientación condicionada por el desarrollo del estado empresario. Ello es notorio aún en inversiones poco importantes como las que realiza en acciones. Mientras que en 1975 destinó un total de 84% de estos recursos para obtener acciones de otras compañías la relación se va invirtiendo y en 1980 destina un 83% de la suma

total, para acciones de [sus] empresas subsidiarias".⁹

Igual preferencia dio en materia de concesión de avales: en 1975 dio un 55% a empresas suyas, cuya ejecutoria se comentó antes, y en 1980 la cifra era un 86%. En **La Única Realidad sobre CODESA** destaca la citada Cámara de

Contribución al PIB	1.8%
Empleos directos generados	
CODESA/empleo total del país	0.3%-0.9%
Uso del Crédito del Sistema Bancario Ncl.	18%
Apoyo financiero al sector privado	4%
Ventas anuales Totales (Millones de colones)	2.283
Importaciones anuales totales (ídem)	959
Pérdidas totales/activos totales	57%
Pérdidas 1984 (millones de colones)	1.487
Deudas Totales (ídem)	13.314
Avales concedidos (ídem)	2.360
Capital accionario (ídem)	402

Nota: Índices computados para 1983 y 1984, según se dispuso de las cifras del caso.

Industrias los siguientes índices respecto al desempeño de la empresa que nos ocupa:

Este fue el resultado de un triste experimento de "estado-empresario"

VI. ¿Puede ser Realmente Eficiente el Estado-Empresario?

Adam Smith, en *La Riqueza de las Naciones*, afirmó que "el político que se propone dirigir la forma en que los privados han de emplear sus capitales, no sólo se echa encima una preocupación innecesaria, sino que toma para sí una autoridad que no puede delegarse a ninguna persona, junto a senado, y que nunca sería más peligrosa que cuando está en las manos de quien es lo suficientemente bobo y presumido como para creer que puede ejercerla bien". (Libro IV, cap. 2) ¿Será esta aguda observación aplicable al caso de CODESA?

CODESA constituye un símbolo vivo del estado-empresario, que interviene directamente, con gran dotación de recursos financieros y amplio poder discrecional, en la actividad económica. Según se expuso, de CODESA se esperó que sirviera para "modernizar, racionalizar y ampliar actividades productivas...". Llamemos a esto deseo de 'eficiencia' del legislador. Sería vehículo para "utilizar integralmente los recursos humanos, naturales y de capital" del país y para el "fortalecimiento de las empresas privadas costarricenses". Llamemos a esto 'justicia social' (?). Este fue, allá por 1972, el dicho.

El hecho es que, trece años después de constituida, CODESA sólo puede mostrar un doloroso récord de logros: casi todas sus subsidiarias están técnicamente quebradas;¹⁰ su deuda con el Banco Central de Costa Rica, lograda a costa de una emisión de dinero inflacionaria que hizo historia patria, supera los diez mil millones de colones, y el logro en términos de justicia social es a lo sumo nulo (en realidad ese logro es negativo: basta imaginarse la cantidad de otras necesidades sociales, e. g., vivienda de interés social, que con los recursos derrochados por CODESA pudieron haberse satisfecho).

Nadie, ni tios ni troyanos, duda que la gestión empresarial de CODESA a la fecha ha sido negativa. Sin embargo, no parece haber acuerdo sobre si ella debe continuar funcionando como empresa estatal o si debe traspasarse al sector privado—como el Gobierno de la República, presionado por la necesidad de realizar un "ajuste estructural" de la economía, ha dicho hará.

A finales de 1978 miembros del Consejo Administrativo de CODESA consideraron conveniente estudiar la venta de algunas subsidiarias, y entraron en conversaciones con posibles interesados, pero la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Regulación de la Venta de Acciones de Empresas de

Acta Académica

Propiedad Pública, que prohibía la venta de acciones a extranjeros y limitó a un 2.5% del total el porcentaje máximo a vender por persona (luego la ley se modificó para poder vender hasta el 40% a extranjeros). En marzo de 1984 la Ley 6955 (Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público) autorizó la venta de acciones de sus empresas al precio mínimo establecido por la Contraloría General de la República. En abril de 1985, en el pliego de intenciones que el Gobierno de la República presentó al Banco Mundial,¹¹ para obtener un préstamo de ajuste estructural de la economía (mejor conocido por sus siglas en inglés: SAL), se indica que las labores de CODESA serán objeto de evaluación, su límite de actividad restringido y que en el futuro su rol será la promoción y negociación de proyectos que tuvieran que ver con pequeñas actividades agroindustriales o vinculados con la exportación de productos no tradicionales fuera del área centroamericana. Se señala que los aportes de capital que ésta hará no excederán el 30% y no podrá otorgar avales ni préstamos para tales proyectos. En marzo de 1985 la AID, ante solicitud del Gobierno de Costa Rica puso a la disposición de éste US \$140 millones para ser utilizados en el pago de las deudas de la Corporación, especialmente al Banco Central de Costa Rica y, así, facilitar la venta de sus subsidiarias. Se deduce de lo anterior que al inicio de la década de los ochentas habían llegado a Costa Rica —quizá introducidas por AID y el FMI— las ideas de privatización que se habían puesto en operación en los Estados Unidos, Inglaterra, España y otros países. En 1986 AID, conociendo que el problema de la expansión indebida del Estado era común a muchos países, patrocinó la Conferencia Internacional sobre la Privatización, cuyo propósito fue estudiar las mejores estrategias para lograr este objetivo, y atrajo participantes de casi todo el mundo.

Pero para algunos políticos de ideología pro-estado, el problema de CODESA es aún sólo de índole administrativa y de mala fe política. Dice al respecto don Daniel Oduber (**La Nación**, 4 de agosto de 1982, pág. 15A): "...diez años después [de su fundación], se puede hacer un balance de lo bueno y de lo malo de CODESA, pero no se puede decir, como lo dicen algunos, que debe ser cerrada y clausuradas sus empresas. Año y medio del Gobierno del señor Figueres en que inició sus operaciones esta Corporación, cuatro años de mi Gobierno en que se consolidó y se expandió, y cuatro años del Gobierno de Carazo, quien quiso destruirla en

10. El Balance Consolidado de CODESA al 30-IX-84 muestra un patrimonio de C70Q mil y pérdidas acumuladas de C6.3 millones lo que, de conformidad con el Código de Comercio, equivale a quiebra técnica. Para el año económico que terminó SO-ix-1983 los ingresos de operación consolidados ascendieron a «2.9 millones y los costos y gastos de operación a 04.6 millones. Véase *La Única Realidad sobre Codesa*, op. cit.

11. Alcance No. 7 a **La Gaceta No. 76**, del 23 de abril de 1985.

beneficio de unos pocos, hacen urgente una revisión para determinar, claramente, si en CODESA hay elefantes blancos y cómo aparecieron en el cuadro general... Ver sus errores, rectificarlos para mejorar su operación, sigue siendo tan necesario para el país como era en 1962..." (Subrayado agregado).

Conforme a lo anterior, la solución reside en dotar a la corporación de ejecutivos de alto espíritu patriótico y capaces y eso podrá convertir en futuras rosas sus espinas actuales. Portante, lo que procede es reorganizar a CODESA y continuar con el experimento. Para otros —quien esto escribe, entre otros— el problema de CODESA es de índole estructural, es decir, que aún dirigida por los ejecutivos más valiosos del país —que los tuvo a granel en el pasado— está destinada al fracaso; que sería, por lo tanto, irresponsable prolongar este juego de estado-empresario. Veamos por qué esto es así:

CODESA fue creada como una empresa de propiedad estatal, cuyas pérdidas no se traducen necesariamente en pérdidas de un grupo de accionistas reducido, sino que se dispersan entre los ciudadanos, dedicada a la realización de menesteres propios de la esfera privada. CODESA no contó con los móviles ni los controles con que operan las empresas privadas. Se trató de un híbrido 'poder estatal-flexibilidad de empresa privada' que parece haber tomado las peores características de ambos progenitores. La actividad del estado-empresario suele, como ilustra el caso de CODESA, presentar varias características:

Primero, la bondad de los proyectos parece juzgarse por lo voluminoso de la erogación inicial (Recuérdese, Cap. III, el énfasis que, al discutir la creación de CODESA, se puso en su mayor capacidad para operar "cuantiosos recursos de inversión..."). Conforme más grande sea ésta, más sonora la inversión y más orgullo siente el político que la anuncia. Para el privado, por el contrario, la erogación inicial es lo doloroso de una empresa y —para un flujo de pagos futuros dado— cuanto más baja sea la inversión inicial, mejor. No en vano el estado-empresario es dispendioso.

Segundo, el Estado dice no buscar el lucro al actuar y, por ello, carece de indicador de eficiencia. Nadie distingue entre productividad alta y despilfarro. No en vano los índices de pérdidas acumuladas por CODESA llegaron a los altos niveles que llegaron.

Tercero, la empresa estatal suele venir dotada de fuentes aparentemente inagotables de financiamiento (el Banco Central de Costa Rica en el caso de CODESA; los impuestos y tasas en otros) y por ello el temor a la quiebra es mínimo. En la conducta del privado, por el contrario, el temor a la pérdida es más poderoso móvil que el deseo de ganar para

que éste ejerza cuidado al actuar. (La ley de "utilidad marginal decreciente" implica, entre otras cosas, que el temor a perder una suma dada de dinero es más fuerte que el deseo de ganar la misma cantidad, con igual probabilidad. Basta, para comprobar lo anterior, observar que un asalariado rechaza un juego que consista en ganar o perder la mitad de su salario futuro dependiendo de si una moneda lanzada al aire cae mostrando cara o cruz).

Cuarto, la inevitable influencia política a que están expuestas las empresas estatales de esta índole (ya D. Oduber, entre otros, se había quejado en 1966 del poco poder que tenía el presidente y por ello procedió a luchar por una concentración de él, y lo logró), significa que cada cuatro años los cargos ejecutivos se llenan con nuevas personas afines al partido en el poder por lo que no vale la pena desarrollar carrera administrativa en ellas. Y esto es inevitable: si el deseo de dar un curso 'político' a la empresa no estuviera presente, entonces **no** habría existido razón alguna para llevar el Estado a una esfera de acción que es propia del ámbito privado. Si a esto sumamos el hecho de que los ejecutivos no se benefician personalmente ¹² de su buena labor empresarial (ni se perjudican por la mala) entonces no hay razón para esperar buen desempeño (ni para no esperar malo). Parece continuar con vigencia la observación de Smith en **La Riqueza de las Naciones** (Libro IV) cuando dijo: "nunca he visto mucho bien hecho por quienes dicen comerciar por el bien público".

Quinto, la regulación que necesariamente se aplica a las empresas estatales —pues, para evitar la corrupción, es imposible tener fondos públicos manejados al entero arbitrio de quienes no son sus dueños— hace lento su actuar. Todo lo anterior hace que el "sistema" desmejore a los buenos y que haga ineficientes hasta a los más capaces administradores. (Y, como dice el refrán, la peor corrupción es la corrupción de los mejores). El problema, entonces, no se resuelve cambiando administradores y volviendo a empezar: el problema es de índole estructural. Bueno, podría uno todavía preguntarse, tal vez podríamos pensar en una CODESA con todas las agilidades, móviles y controles automáticos del sector privado. En particular, sería una CODESA: (a) que no tiene acceso especial al crédito del Banco Central de Costa Rica, (b) en cuyo Consejo

12. Esto no excluye la posibilidad de que existan dividendos de índole electoral y hasta, quizá, de otro tipo. M. Vega en **Efectos de la Política de Inversiones de CODESA**, Documentos de Trabajo IICE, No. 64, destaca el "significado político especial" involucrado en muchas decisiones de inversión. Muestra que en proyectos de CODESA que han favorecido a empresas privadas, en las directivas de éstas "se leen nombres de agentes sociales que han ocupado personalmente las cimas del Estado en gobiernos liberacionistas, o bien las cimas del partido [Liberación]". Concluye M. Vega que "es evidente que se privilegió a las cimas liberacionistas... fundamentalmente a la fracción figuerista..."(pág. 27).

Administrativo no hay influencia partidista, (c) con todos los móviles a la eficiencia, y penas al despilfarro, del sistema de mercado pues su objetivo es obtener lucro y (d) que no esté sujeta a leyes propias de la empresa pública, como la Ley de Administración Financiera. ¡Claro que es posible imaginar lo anterior! ¡estaríamos imaginando una empresa privada! ¿Por qué insistir, entonces, en conservarla como empresa pública?

VII. Controles Mínimos al Estado-empresario.

Uno podría alegar que en el caso de CODESA sus problemas pudieron haber tenido muchas causas (e. g., el fácil acceso a fondos del Banco Central, la falta de supervisión eficiente, mucha influencia política, etc.) y que, quizá, de no haber operado algunas de ellas, el resultado de la gestión de la corporación podría haber sido positivo. ¿Cómo podría operar una Corporación sin los problemas referidos? En lo que sigue se sugieren algunas medidas al respecto.

i. La Corporación no debe poseer empresas subsidiarias ni debe participar en el capital—ni siquiera minoritariamente—de ninguna empresa.

ii. La Corporación no dará avales a ninguna empresa, ni tendrá acceso a recursos de emisión del Banco Central ni del Presupuesto Nacional. En efecto, la concesión de avales a empresas débiles se traduce en la compra de ellas. Tampoco será la Corporación avalada por entidades oficiales.

iii. La Corporación podrá ser 'Banco de Desarrollo' y financiará proyectos prioritarios conforme al Plan Nacional de Desarrollo en que otras agencias estatales, por la índole de sus funciones, no tengan participación.

iv. La Corporación podrá ser 'Promotor [activo] de Inversiones' en áreas de interés según el citado Plan. Al dar asistencia técnica lo hará utilizando, preferentemente, especialistas en empresas privadas contratados en cada caso y no con personal de planta, para evitar burocratización. Por sus servicios cobrará un honorario.

v. Los recursos financieros de la Corporación serán:

(a) los que reciba de préstamos o donaciones de entidades nacionales o internacionales que se dediquen a estos menesteres.

(b) el ingreso por títulos de deuda que coloque en el mercado privado. Le estará prohibido colocar títulos en el sector público y, en especial, en el Banco Central.

(c) honorarios por estudios realizados y servicios vendidos.

vi. Su forma legal será una Sociedad Anónima, con un plazo definido (e. g., diez años) renovables por la Asamblea Legislativa según cumpla los propósitos para los cuales fue creada.

vii. La Corporación operará con Presupuestos por Programas, que permitan comparar logros contra propósitos.

viii. Tendrá la Corporación un régimen especial de control por parte del Estado que le garantice flexibilidad pero que excluya la interferencia política. De su Junta Directiva formará parte el Ministro de Planificación Económica, o su designado, pero éste no será su principal funcionario ejecutivo. Los demás miembros (e. g., seis) deben ser representantes de los sectores productivos del país. En suma, esta versión de estado-empresario tiene la característica de que evita los excesos que otras estructuras concedieron en el pasado a este tipo de corporaciones, a la vez que permite al Estado participar activamente en la identificación de proyectos concretos, y rentables, que surjan del Plan Nacional de Desarrollo —pero sujeto a límites muy concretos, en especial, respecto a financiamiento de su quehacer. Su plazo será limitado y sus logros **vis-á-vis** sus objetivos deberá demostrarlos para continuar con vida. Esto sirve para garantizar que la empresa operará sólo si muestra resultados positivos para el país...no de otra manera.

San José, febrero de 1988.