



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE INVESTIGACIONES

EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS DE COSTA RICA

Flory Fernández Chaves
Cecilia Fernández Saborio

Consultoras */

*/ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización a la que pertenecen, ni con las de las instituciones auspiciadoras del Seminario.

81-8-1756

La información necesaria para llevar a cabo este estudio se obtuvo directamente de las empresas que incluye. Sin esta colaboración y el apoyo que recibieron sus autoras de las autoridades de OFIPLAN, no hubiera sido posible concluir la investigación en el corto tiempo que se dispuso para hacerla.

I N D I C E

	<u>Pág. No.</u>
A. INTRODUCCION	1
B. METODOLOGIA PARA EL ANALISIS	8

CAPITULO I

EL SURGIMIENTO DE LAS EMPRESAS ESTATALES EN COSTA RICA

1.1 Algunas características de su desarrollo histórico	14
--	----

CAPITULO II

LA CRISIS DE LOS AÑOS 40

2.1 La repercusión de las dos guerras mundiales en la estructura económica, social y política del país	36
2.2 La implantación del modelo desarrollista: El papel del Estado y su ampliación estratégica	54
2.3 El marco jurídico-institucional de la expansión estatal: los regímenes de autonomía y descentralización	57
2.4 Evolución reciente del sector público y de las empresas públicas no financieras de Costa Rica	68

CAPITULO III

CONTRIBUCION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS AL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL PAIS

3.1 Dimensión y situación actual del sector público (1973 - 1977)	83
---	----

	<u>Pág. No.</u>
3.2 Características históricas relevantes de las empresas públicas no financieras	105
3.2.1 Ciento quince años y 10 empresas públicas no financieras: 1845-1960	105
3.2.2 Diecinueve años y 19 islas más: 1960-1979	125
3.3 El volumen financiero y la capacidad empleadora del sector de empresas públicas no financieras: metodología para su análisis	157
3.3.1 Tipología elaborada según su volumen financiero	169
3.3.2 Tipología elaborada según su capacidad empleadora	181

CAPITULO IV

LA INSERCIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN

(Criterios relevantes para la evaluación de su funcionamiento)

4.1 El Sistema Nacional de Planificación	224
4.2 Las empresas públicas no financieras dentro del nuevo esquema de planificación. Su dirección, control y pretendidas formas de evaluación.	234
BIBLIOGRAFIA	247

INDICE DE SIGLAS

AL	Asamblea Legislativa
ALCORS	Algodones de Costa Rica, S. A.
ALUNASA	Aluminios Nacionales, S. A.
ASBANA	Asociación Bananera Nacional, S. A.
BAC	Banco Anglo Costarricense
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BCAC	Banco Crédito Agrícola de Cartago
BCR	Banco de Costa Rica
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal
CATSA	Central Azucarera Tempisque, S. A.
CCPC	Centro Costarricense de Producción Cinematográfica
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CEMPA	Cementos del Pacífico, S. A.
CENPRO	Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones
CGR	Contraloría General de la República
CMD	Concejos Municipales de Distrito
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S. A.
CNP	Consejo Nacional de Producción
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo
CONAI	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas
CONAPE	Comisión Nacional de Préstamos para la Educación

CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CONICIT	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas
CNR	Comisión Nacional de Riego (CONARIEGO)
CNT	Compañía Nacional de Teatro
CV	Cementos del Valle, S. A.
DCC	Distribuidora Costarricense de Cemento, S. A.
DECAP	Departamento Central de Ahorro y Préstamo
DNC	Dirección Nacional de Comunicaciones
DGEFD	Dirección General de Educación Física y Deportes
ECG	Escuela Centroamericana de Ganadería
ECR	Editorial Costa Rica
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia
FECOSA	Ferrocarriles de Costa Rica, S. A.
FEP	Ferrocarril Eléctrico al Pacífico
FNA	Ferrocarril Nacional al Atlántico
FNL	Fábrica Nacional de Licores
G	Guanacal, S. A.
IAMS	Instituciones de Asistencia Médico-Social
ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje

INCOP	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
INFOCOOP	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
INS	Instituto Nacional de Seguros
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
ITCÓ	Instituto de Tierras y Colonización
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
JAAE	Junta Administrativa de Acueductos de Escazú
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
JASEC	Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago
JASEMA	Junta Administrativa de Servicios Eléctricos Municipales de Alajuela
JCVIN	Junta de Conservación y Vigilancia del Teatro Nacional
JDT	Junta de Defensa del Tabaco
JE	Juntas de Educación
JPJMN	Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional
JPJPJ	Junta de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial
JPSSJ	Junta de Protección Social de San José
LAICA	Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar
LOT	Lotería Nacional
M	Municipalidades
MAC	Museo de Arte Costarricense
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MCJD	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio

MEP	Ministerio de Educación Pública
MG	Ministerio de Gobernación
MH	Ministerio de Hacienda
MJ	Ministerio de Justicia
MN	Museo Nacional
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MP	Ministerio de la Presidencia
MREC	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
MS	Ministerio de Salud
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OFICAFE	Oficina del Café
OFIPLAN	Oficina de Planificación Nacional y Política Económica
OSN	Orquesta Sinfónica Nacional
PJ	Poder Judicial
PNI	Patronato Nacional de la Infancia
PNN	Patronato Nacional de Nutrición
PR	Presidencia de la República
RACSA	Radiográfica Costarricense, S. A.
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A.
SBN	Sistema Bancario Nacional
SENAS	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas
SNE	Servicio Nacional de Electricidad
TFB	Tempisque Ferry Boat, S. A.

TSE Tribunal Supremo de Elecciones
TRANSMESA Transportes Metropolitanos, S. A.
UCR Universidad de Costa Rica
UNA Universidad Nacional
UNED Universidad Estatal a Distancia

A. INTRODUCCION

Las empresas estatales se han constituido en un fenómeno cuyo proceso de desenvolvimiento atrae la atención de políticos y de profesionales de todos los sectores. Con frecuencia a través de los medios de comunicación del país se expresan opiniones sobre el tema en las que se reflejan preocupaciones discrepantes. El actual presidente de la República ha manifestado que es éste uno de los problemas más urgentes de enfrentar, sobre todo en lo que a su control se refiere, dado que son organizaciones económicas adscritas al sector público y consecuentemente, a sus propios fines.

Según se trate de sus detractores o defensores, las críticas tienen que verse como consideraciones de carácter político-ideológicas que encierran posiciones muy definidas sobre un fenómeno más trascendente, cual es el papel que el Estado debe asumir en la creación, participación y conducción de las empresas estatales. En verdad, lo que se discute es la legitimidad de la acción del Estado en este campo y hasta dónde debe llegar su tarea empresarial. No cabe duda de que las características que el Estado asuma, de mayor o menor intervención en el número, la formación y el tipo de empresas de las que forme parte, están directamente relacionadas con el régimen ideológico-político vigente en la sociedad en determinados momentos de su desarrollo histórico, a los que va a corresponder un sistema de organización de las actividades económicas y sociales propuesto y conducido por los actores de un también determinado proyecto político.

En Costa Rica, aunque el debate público sobre este tema arranca de varias décadas atrás, se recrudece durante las campañas electorales. Cada cuatro años cuando los actores del juego político entran a disputarse la posibilidad de ejercer el gobierno del país, apuntan sus baterías hacia el intervencionismo estatal, el régimen de autonomía y descentralización vigentes y hacia las empresas estatales en particular, a las que se las considera, según sea la concepción ideológica del sector que de ellas se ocupa, como productoras de grandes beneficios para la sociedad o de asfixiantes compresas de la iniciativa privada, causantes del deterioro de la economía y culpables de los abultados y crecientes déficit fiscales que experimenta el país año tras año. En este sentido, el Lic. Daniel Oduber, ex presidente de la República, expresó en un comentario reciente que hizo por la prensa, con respecto a un proyecto de ley que su administración envió en 1976 a la Asamblea Legislativa, tendiente a regular las sociedades comerciales con participación estatal, que no obstante los esfuerzos que entonces hizo el Poder Ejecutivo para que se tramitara el proyecto rápidamente "...privó el criterio político..." y quienes adversaban a su gobierno impidieron el trámite, porque "a ellos les serviría, ... dejar a esas empresas sin control alguno, con el objeto de hacer escándalo en su campaña política. Sería más fácil así acusar al Gobierno actual de no someter sus sociedades a control y tener pretexto para atacarlas.^{1/} (subrayado agregado).

^{1/} LA NACION. San José, Costa Rica. 25-1-79, página 6-A.

Si las empresas estatales se han convertido en caballo de batalla electoral es porque no se ha logrado un concenso nacional sobre su existencia; y tal concenso no se ha logrado, porque la ácida discrepancia acusa concepciones muy distintas sobre el papel del Estado, sea como simple agente económico o como agente económico e instrumento de distribución del ingreso, dotado también de funciones sociales que le permitan conceder beneficios económicos a los sectores menos favorecidos.

En este momento existen dos posiciones claras dentro del debate político-ideológico que sobre las empresas estatales se ha venido desarrollando cada vez con más intensidad en los últimos años. Una es la de que el Estado debe ser empresario, tesis sostenida por un importante sector de poder de Costa Rica, de definiciones socialdemócratas, en cuyas gestiones de gobierno ha alcanzado gran auge el régimen de autonomía, la creación de empresas estatales y el especial afianciamento empresarial del Estado. Esta tesis ha sido defendida con vehemencia por el Lic. Daniel Oduber, quien respondiendo a un editorial del periódico La Nación de fecha reciente, el que comentaba un decreto de ley emitido por el Gobierno actual para someter a 4 empresas estatales de naturaleza mercantil a una reglamentación mínima de funcionamiento, expresó que: "En distintas épocas, en diversas administraciones y coincidiendo el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, se han ido incorporando al Estado ciertas empresas; primero fue la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A., posteriormente la Radiográfica Costarricense S.A., luego la Refinadora Costarricense de Pe-

tróleo, S.A., más adelante la Corporación Costarricense de Desarrollo. El país ha recibido grandes beneficios de estas empresas, cada una ha llenado plenamente las expectativas de quienes las impulsaron o auspiciaron su incorporación al patrimonio del Estado"^{2/}(subrayado agregado).

El principio que ha inspirado la concepción a la que alude el Lic. Oduber, sobre el cumplimiento de expectativas de quienes impulsaron la incorporación de estas empresas al sector estatal, obedece a un postulado general ideológico-político del partido que él representa, que considera fundamental promover el bien común o integral por medio del aparato estatal, el que debe orientarse hacia la eliminación de una injusta distribución de la riqueza.

Por su parte, quienes en Costa Rica representan las ideas del liberalismo clásico referentes a una posición del Estado de simple "vigilante", sin funciones o muy escasas de carácter social y económicas, manifiestan que el Estado, cuando interviene en la formación de empresas, limita el desarrollo económico popular y sólo lo obtiene para el Gobierno a un costo muy alto. El Lic. Fernando Murillo M., presidente, a.i. de la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE), se refirió a los comentarios del Lic. Daniel Oduber en la fecha anteriormente señalada; y contestó a la afirmación hecha por este último afirmando que "el Estado empresario es una etapa necesaria en el desarrollo del país"; agregando que es más

^{2/} LA NACION. San José, Costa Rica. 25-1-79, página 6-A.

bien "un sistema de poder político unido al poder económico, y esto causa grandes restricciones a veces de derecho y siempre de hecho, a la libertad de trabajar, a la libertad de producir, a la libertad de expresión, y en forma encadenada, a todos los demás aspectos de la libertad individual".^{3/} Las declaraciones de ANFE emitidas por el Lic. Murillo, revelan una preocupación por el fortalecimiento del Estado, el que, al tornarse empresario, agrega poder político a su poder económico. Claro está, que el Estado no es un ente abstracto. La preocupación se sitúa en el campo del fortalecimiento del grupo de poder que se halla en el Gobierno, el que puede servirse de la riqueza económica y del poder que desarrollan las empresas estatales, dada su propia dinámica de crecimiento, para robustecer su posición de sector de clase dentro de la sociedad, y en última instancia, acrecentar su control político y económico sobre los otros sectores de clase que lo adversen.

El argumento explícito del sector liberal ortodoxo es el de que el "Estado empresario cuesta muy caro al pueblo, quien siempre paga, en una forma u otra, las pérdidas; y una economía de pérdidas no es nunca una economía de desarrollo".^{4/} (subrayado agregado). Porque, según esta concepción, las empresas estatales producen pérdidas, las pérdidas las asume el pueblo, quien padece la inflación, el encarecimiento de la vida, los altos impuestos, costos y precios ficticios, subsidios, freno a las ini-

^{3/} LA NACION. San José, Costa Rica. 20-4-78, página 6-A.

^{4/} LA NACION. Idem.

ciativas de progreso, proteccionismo que produce monopolios y formas monopolísticas y, la causa de todo ello debe situarse en las empresas estatales.

El punto de discusión de un Estado débil o fuerte, se centra para la primera posición en la necesidad de conferir a la economía un ritmo de crecimiento lo más sostenido posible, para lo cual no resulta suficiente la inversión privada, por cuanto ésta no penetra en ramas de actividad en las que exista mucho riesgo, en las que se requiera una elevada inversión o se obtengan utilidades a muy largo plazo. "Esas son las que debe tomar el Estado". Ningún empresario privado participa en este tipo de inversiones. Pero cuando el Gobierno toma la iniciativa y se mete en esos campos difíciles, entonces [...] y alegan que el Estado es un pésimo administrador... Es evidente que se produce una pugna: por un lado los que creen en un Estado débil al servicio de una minoría y los que pensamos en un Estado fuerte al servicio de la mayoría".^{5/}

La posición ideológica que se enfrenta a la sostenida con tanta fuerza por uno de los creadores del movimiento que ha marcado pautas de conducción política en los últimos treinta años, fue claramente emitida a mediados del año 1978 por el actual presidente de la República, quien enfáticamente declaró que "El Estado empresario, tal y como se concibió

^{5/} ODUBER, Daniel. Declaraciones ofrecidas al país por la radio y la televisión. La Nación. San José, Costa Rica. 28-4-78. Página 34-A.

en el pasado, ha terminado".^{6/} Más adelante, en el capítulo que corresponde al análisis de las empresas estatales dentro del proceso de planificación, daremos cuenta de las medidas que la actual administración propone para frenar el crecimiento del sector estatal y terminar con la creación de nuevas empresas adscritas al sector.

Entre estas dos posturas se inserta la de quienes han apoyado la creación y existencia de las empresas públicas y, por ende, el crecimiento y robustecimiento del Estado empresario, pero que hoy abogan por hacer un alto en el camino para revisar el comportamiento de este sector, organizarlo y someterlo al ordenamiento que expresamente se diseñe dentro de un sistema que lo regule, coordine y controle.

La intención de este estudio es la de describir la evolución que han tenido las empresas estatales a lo largo de períodos históricos diferenciados entre sí por distintas posiciones ideológicas, que tienen como fuente también diferentes proyectos políticos.

Pretende explorar, dentro de las limitaciones de tiempo de que se ha dispuesto para prepararlo, cuál ha sido su "comportamiento" y dimensión, atendiendo para ello a indicadores de carácter económico, sociales, políticos, técnicos y administrativos.

No se intenta, de ningún modo, asumir una posición u otra en lo que se refiere al apoyo o rechazo que merezcan por parte de los actores socia

^{6/} LA PRENSA LIBRE. San José, Costa Rica. 28-7-78. Página 5.

les comprometidos en el proceso de su formación. El campo de investigación y análisis que ofrecen es muy amplio. Se hace necesario emprender el camino de su estudio. Esta tarea es urgente si en verdad se pretende dar un nuevo sentido al papel que debe asumir el Estado en la intervención de la actividad empresarial y determinar el marco político, jurídico, institucional, social y económico dentro del cual debe de reorientarse un proceso que ha jugado una posición rectora en el desarrollo que el país ha tenido en los últimos treinta años.

B. METODOLOGIA PARA EL ANALISIS

- a) Para los efectos de este estudio se ha seleccionado un conjunto de empresas estatales no financieras que se ajustan al requisito conceptual con que las define, según su función, el FMI, el que considera este sector compuesto por "...unidades de propiedad del Gobierno o controladas por él que venden al público bienes y servicios industriales o comerciales en gran escala..." las que "al igual que las industrias del gobierno...se dedican a producir y vender para el público tipos de bienes y servicios que se suelen producir por empresas privadas aunque puedan fijar precios más bajos que el costo total de producción o seguir políticas para el bienestar del productor o consumidor!" ^{7/}

^{7/} FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas. Washington, D.C., abril 1975, página 31.

Como se observa en la lista que se incluye a continuación, estas empresas gravitan tanto dentro del sector de las explotaciones a grícolas, como del manufacturero, de los servicios portuarios, de comunicación (postales), de comercialización o de estabilización de precios, que compran y venden mercancías en el mercado.

Estas empresas "...se separan del sector Gobierno general, porque se dedican a actividades que difieren por su naturaleza de las del Gobierno y se enfrentan con problemas de producción, costos y financiamiento con criterios diferentes de los que se aplican en el Gobierno." 8/

b) Las empresas seleccionadas con estos criterios son:

Algodones de Costa Rica, S. A. (ALCORSA)

Aluminios Nacionales, S. A. (ALUNASA)

Central Azucarera Tempisque S.A. (CATSA)

Cementos del Pacífico, S.A. (CEMPA)

Cementos del Valle, S.A. (CV)

Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA)

Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S. A. (CNFL)

Consejo Nacional de Producción (CNP)

Distribuidora Costarricense de Cemento, S. A. (DCC)

Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC)

8/ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Idem.

Editorial Costa Rica (ECR)
Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)
Fábrica Nacional de Licores (FNL)
Ferrocarriles de Costa Rica, S. A. (FECOSA)
Guanacal, S. A. (G)
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA)
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)
Junta Administrativa de Acueductos de Escazú (JAAE)
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de
 1a Vertiente Atlántica (JAPDEVA)
Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago (JASEC)
Junta Administrativa de Servicios Eléctricos Municipales de
 Alajuela (JASEMA)
Lotería Nacional (LOT)
Radiográfica Costarricense, S. A. (RACSA)
Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. (RECOPE)
Subproductos del Café, S. A. (SdeIC)
Tempisque Ferry Boat, S. A. (TFB)
Transportes Metropolitanos, S. A. (TRANSMESA).

Por medio de todas ellas es factible, por la información sin sis
tematizar que existe, -esfuerzo que supone este trabajo-, tomar
conocimientos de las instancias de análisis que se utilizan para

su estudio, como son:

- 1) etapa histórica de creación de las empresas: contexto socio-político que la caracteriza.
 - 2) proyecto político que las ha creado, impulsado o legitimado;
 - 3) dimensión que han adquirido dentro del desarrollo global de la economía nacional;
 - 4) su volumen financiero;
 - 5) efectos redistributivos: contribución al empleo;
 - 6) formas de gobierno y administración que revisten;
 - 7) criterios que rigen su manejo: rentabilidad, eficiencia y eficacia;
 - 8) forma cómo se incluyen en el esquema vigente y en perspectiva de la planificación nacional.
- c) Dentro de la lista se hallan empresas cuya creación es anterior a las décadas 60-70, 70-80. Su importancia ha sido notable para sentar las bases de un desarrollo económico previsto por determinados proyectos políticos y se inscriben dentro de éstos como estrategias básicas de un modelo de crecimiento económico muy concreto.

- ch) Este grupo de empresas públicas no financieras ofrece además la posibilidad de ser desagregado de tipologías que las caracterice según su forma jurídica de constitución, de la participación que el Estado tenga en ellas, de las actividades que desarrollan (objetivos y funciones), de su condición financiera, su contribución al empleo, su gobierno y administración, y cualesquiera otras formas que permitan su aglutinación en conjuntos que faciliten comparaciones entre ellas de diversa naturaleza, así como a separarlas de acuerdo con las épocas en que fueron creadas. Las tipologías se consideran un instrumento necesario de ordenamiento del conjunto para organizar el árduo trabajo de sistematización que se ha constituido en exigencia orientadora de nuestro quehacer investigativo.
- d) Para los períodos anteriores al año 1948, el punto de partida se ubica en el siglo pasado (1821, año de la independencia nacional). Se describe fundamentalmente las características más sobresalientes del desarrollo económico y social de las épocas, el contexto político en que tienen lugar, la composición del sector estatal y las primeras intervenciones del Estado en algunas actividades de carácter comercial (monopólicos) y de infraestructura (comunicaciones ferroviarias).

Se ha hecho necesario además, concederle un tratamiento especial a la creación del régimen de autonomía y descentralización del aparato estatal, elemento indispensable para el afianzamiento del modelo desarrollista, ya que legitima el papel del Estado en la asunción de "... funciones que por su naturaleza no se desarrollan dentro del ámbito del órgano ejecutivo central, ni se dejan a la iniciativa empresarial privada",^{9/} bien sea por la naturaleza y características de las actividades que realizan como por los objetivos que tienen que cumplir.

^{9/} JIMENEZ CASTRO, Wilburg. Problemática de la gestión en las instituciones descentralizadas administrativamente. San José, Costa Rica. ICAP. Serie: Ciencia de la Administración, No. 250, página 3.

CAPITULO I

EL SURGIMIENTO DE LAS EMPRESAS ESTATALES EN COSTA RICA

1.1 Algunas características de su desarrollo histórico

Durante casi los primeros 50 años de vida republicana, (1821-1871), el Estado costarricense empezó a intervenir de uno u otro modo en el desarrollo económico y social del país. Aunque se ha considerado por algunos historiadores que el Estado se mantuvo al margen de este proceso de cambios, sólo asumiendo una posición de "gendarme" o "policía" no es posible dejar de considerar las intervenciones que en el campo económico empezó a tener para despojarlo de su condición doméstica y colocarlo, paulatinamente, dentro del contexto de la economía mundial. La estructura productiva de aquellos años sólo podía variar con el desarrollo de productos que produjeran excedentes, no ligados directamente al consumo del productor. El café, el cacao y la caña de azúcar fueron la llave que abrió la puerta de las transformaciones económico-sociales de Costa Rica en aquel período, y que le permitieron pasar de una sociedad atrasada con respecto a los otros países de Centroamérica a una de definitivo avance. Estos tres productos tuvieron como destino el comercio. El tabaco permitió el establecimiento del primer monopolio colonial. Pero el segundo monopolio, de carácter estatal, se constituyó a partir de la caña de azúcar, el aguardiente se tornó monopolio del Estado en 1853. Este año señala la decisión del Estado de convertirse en industrial, aunque "dejando el campo casi enteramente a la empresa privada, ya que aparte del monopolio de la fabricación de licores..., sólo conserva alguna empresa para mantenimiento y reparación de

equipos", ^{10/} por lo menos hasta finales de la década de los años 30 de este siglo.

Ocho años antes de crear el monopolio de la fabricación de licores, (1845), el Estado autorizó al Poder Ejecutivo para establecer la lotería pública mensual, y en 1885, mediante el decreto No. XXXVI, fundó un hospicio para dementes, construido y sostenido con rentas provenientes de la lotería. La administración de tales recursos se confirió a la Junta de Caridad del hospital San Juan de Dios. Más de medio siglo después, la lotería pasó a ser administrada por la Junta de Protección Social de San José, la que es hoy una institución pública de servicio perteneciente al Ministerio de Salud. Este juego nacional, del que se obtienen considerables rentas, tiene además el carácter de monopolio.

Los casos anteriores nos muestran un Estado interventor en el campo industrial y del comercio. En el de los servicios va a tomar ingerencia directa por medio del sector de las comunicaciones. En 1885 se crea la Dirección General de Telégrafos y Radios Nacionales, institución pública de servicio dependiente del Ministerio de Gobernación. Cabe hacer notar que el sector público de aquella época estaba constituido por el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Ministerio de Hacienda, la Universidad de Santo Tomás, el Ministerio de Gobernación y Relaciones Exteriores, la Fábrica Nacional de Licores, la Junta de Caridad, el Registro Civil,

^{10/} ARAYA POCHE, Carlos. Historia Económica de Costa Rica 1950-1970. San José-Costa Rica, Ed. Fernández Arce, 1976, página 88.

el Museo Nacional, el Ferrocarril Eléctrico al Pacífico, el Ministerio de Justicia y Negocios, el Ministerio de Educación y las municipalidades de 31 cantones. Al concluir el siglo, éstas eran todas las instituciones que daban cuerpo al sector estatal.

Como se observa, no se puede afirmar que "el modelo intervencionista de Estado haya partido de los años 40 del presente siglo ...sin previos antecedentes..." lo que ha cambiado es "el carácter y la intensidad de esa intervención". ^{11/}

Las distintas constituciones políticas que se han promulgado (1841-1844-1847-1859-1869-1870 y 1917), han ido confiriéndole al Estado nuevas funciones y ampliando su campo de acción.

En un primer momento, la actividad del Estado se concentró en las actividades de los servicios públicos generales: salud, energía y comunicaciones, establecimientos financieros, agricultura, seguridad social y educación. El 80% de los gobiernos locales (municipios) fueron creados antes de 1950 y apenas 31 de ellos existían al tocar fin el siglo anterior. Por medio de éstos el Estado interviene en el ordenamiento urbano y rural: vivienda, agua potable, alumbrado, recolección de basura, seguridad de las personas y los bienes, mantenimiento del orden público, protección de los recursos naturales de cada cantón, protección y estímulo de las actividades agropecuarias, industriales y comerciales.

^{11/} VEGA CARBALLO, José L. Evolución económica de Costa Rica. Un intento de periodización y síntesis (1560-1930). Pág. 102.

La Constitución Política de 1949 establece los fundamentos para la descentralización del Poder Ejecutivo y para la ampliación de su ámbito de acción. Sus disposiciones se han venido concretando en la creación de una gran cantidad de organismos autónomos y semiautónomos destinados a desempeñar funciones específicas a nivel nacional. Este desarrollo de la autonomía institucional va a debilitar el Poder Ejecutivo y a los gobiernos locales. La Asamblea Constituyente sentó las bases para una modernización del Estado, concebido con fines más amplios que los tradicionales y concedió al Estado la facultad de participar ampliamente, tanto en las actividades sociales como en las económicas, para lo que se aboca, sin grandes titubeos, a las tareas que tiene que organizar para lograrlas.

No cabe duda de que "...la creación de numerosos organismos descentralizados funcionalmente estuvo ligada a las exigencias de la nueva etapa del desarrollo económico y social de Costa Rica, ulterior a la Segunda Guerra Mundial y al movimiento político de 1948. Esa creación es la parte más importante y dinámica de un fenómeno más amplio, o sea, la expansión de todo el sector público costarricense, concidente con las presiones hacia el crecimiento, derivadas de aquellos fenómenos".^{12/}

Se ha señalado que antes de 1948, no sólo el Estado había empezado a intervenir, aunque no abiertamente, en actividades empresariales, sino que además existían instituciones autónomas, dado que el principio de

^{12/} ICAP. Estudio sobre las instituciones autónomas de Costa Rica. San José, Costa Rica, Junio de 1973. Página 48.

"autonomía administrativa había sido aplicado desde el año 1914, sin que la Constitución de entonces lo incluyera". Pero fue hasta la Constitución de 1949 que "...adquirió categoría de sistema constitucional el principio de las "autónomas", hasta entonces aplicado y mantenido por las leyes respecto de algunas instituciones de servicios públicos".^{13/}

Durante la época posterior a la independencia, y hasta que tomó cuerpo el Estado nacional, los más graves problemas, económico-sociales se ubicaban dentro del contexto de la concentración de tierras fuera de la capital, lo que limitaba el desarrollo de la producción, la intervención política de la iglesia y la usura en el crédito. Las arcas del Estado eran exiguas; la actividad productiva muy restringida y el capital se hallaba en manos de particulares, que lo prestaban a réditos usureros. Había que superar los tres factores limitantes del desarrollo del momento, redistribuyendo la propiedad, deteniendo las actividades políticas de la iglesia y creando un banco de crédito. La oligarquía impidió con gran fuerza la ejecución de este plan maestro fraguado por el grupo "liberal". En cambio tomó el poder y hasta 1870, respaldado por el grupo militar, propuso y depuso presidentes.

Los diez años de "dictadura" de Tomás Guardia disminuyeron la influencia oligárquica. Los actores comprometidos con este grupo retornaron por

^{13/} VARGAS, Lic. Ismael A. "Las instituciones autónomas y la potestad reglamentaria en la Constitución Política de Costa Rica. Revista de Ciencias Jurídicas-Sociales, Vol. 1 No. 1, página 13. (Ed. Universidad de Costa Rica, marzo 1956). La cita ha sido tomada de ICAP, Estudio sobre las Instituciones Autónomas de Costa Rica.

sus fueros de poder hacia fines del siglo y estuvieron representados, sobre todo dentro del círculo del Banco de Costa Rica. Pero a la muerte del general Guardia, el pueblo recobró la dirección, aunque conservadora, sobre sus destinos. Al despuntar el año "89" una minoría de liberales cultos se constituyó en "elite" progresista y fue la que configuró la estabilidad futura y el Estado liberal y democrático. Ni el cacao ni el tabaco habían logrado transformar "la estructura agraria heredada del período colonial": ^{14/}

La exportación del café concedió plusvalía a la tierra, fomentó su acaparamiento, produjo ingresos externos al país y consolidó a un sector de productores criollos, los que aprovecharon su fuerte posición de clase para comprar las tierras de pequeños productores, convirtiendo a muchos de ellos, por la vía del crédito y la falta de recursos, en peones asalariados de sus explotaciones cafetaleras. Así, la agricultura de exportación pasó a vincularse "al imperio del capital" ^{15/} y la sociedad costarricense se convirtió en "verdadero apéndice agrario" ^{16/} del mercado inglés. Este nuevo sector de clase tendría que consolidar su poder sometiendo a la hegemonía de sus intereses al Estado nacional, desarrollando la infraestructura de transportes -necesaria para sacar sus productos a los mercados de exportación, y adquiriendo un carácter "liberal y paternalista" ^{17/} que le diera ascendiente y control sobre las masas.

^{14/} VEGA CARBALLO, José L. Evolución económica de Costa Rica. Un intento de periodización y síntesis (1560-1930). Pág. 10.

^{15/} VEGA CARBALLO, José L. Idem, páginas 10 y 12.

^{16/} VEGA CARBALLO, José L. Idem, página 12.

^{17/} VEGA CARBALLO, José L. Idem, página 12.

A la par del capital cimentado en los valores de la tierra y de la producción cafetalera, prosperó el de origen comercial, auspiciado por las transacciones de bienes de consumo traídos de Inglaterra y pagados con el producto del café. El capital comercial importador se afincó luego en el corazón mismo del crédito usurero, y dio origen al sector de clase de la burguesía comercial, la que logró formar un capital independiente. Con recursos ingleses se financiaron gran número de obras de infraestructura, sellándose así una "relación mercantil que continuaría durante todo un siglo hasta 1940, cuando el Estado comenzó a jugar un papel más activo en la financiación de las cosechas".^{18/} La oligarquía cafetalera se vio estimulada por el crédito inglés; se concentró la producción del "grano de oro" e hizo a un lado la explotación de otros recursos agrícolas, bienes de consumo básicos que hubo que importar en muchas ocasiones. Así el capital inglés impulsó la acumulación interna de capital y la desaparición de la pequeña propiedad.

Por su parte, durante el período intermedio del siglo (1850-1870), el capital usurario contribuyó a la expansión económica. Fue en la década de la dictadura de Tomás Guardia que de nuevo se intentó establecer bancos para facilitar la concesión del crédito y frenar la usura y el despojo de las tierras de que eran víctimas los pequeños propietarios. Sin embargo, este sector del capital resistió todas las medidas gubernamentales.

^{18/} VEGA CARBALLO, José L. Idem, página 13.

mentales restrictivas a que se le trató de someter, sobre todo aquellas dirigidas a crear un sistema bancario "...acorde con las necesidades de expansión del régimen de producción...".^{19/}

El Estado respondió a los lineamientos de la economía agroexportadora acrecentando la inversión pública destinada a infraestructura, sobre todo después de 1870, año a partir del cual crecieron de manera exorbitante las deudas interna y externa. Las entradas del Estado pasaron de 100.000 pesos (1840) a 600.000 (1860) y a 2.5 millones (1.880).^{20/} Esta situación de endeudamiento se vio estimulada por el aumento de los impuestos de exportación e importación que recibía el Estado, el que a su vez se comprometía en esta política por la presión que ejercían sobre él los representantes de los sectores hegemónicos que formaban parte de la estructura de poder.

Al expandirse el sistema agroexportador, aumentaron las importaciones de bienes de capital y de consumo y el Estado empezó a gozar de créditos en el exterior, amparados cada vez con más fuerza por la actividad cafetalera. El sector cafetalero aprovechó aquella coyuntura favorable para lograr la construcción de importantes obras de infraestructura, las que emprendidas por el Estado al costo del endeudamiento externo y de una base tributaria, resultaban indispensables para facilitar la comercialización del producto.

^{19/} VEGA CARBALLO, José L. Idem, pág. 17.

^{20/} VEGA CARBALLO, José L. Idem, pág. 18.

La bonanza económica de la época (1885 hasta 1900) se basó en la producción de café sobre todo (Ver Cuadro No. 1) y de banano.

CUADRO No. 1
PORCENTAJE DE LA EXPORTACION DE CAFE
SOBRE LA EXPORTACION GENERAL

AÑO	% DEL CAFE SOBRE LA EXPORTACION GENERAL	AÑO	% DEL CAFE SOBRE LA EXPORTACION GENERAL
1885	75,43	1922	46,94
1887	83,88	1924	50,87
1890	91,38	1926	56,02
1892	88,04	1927	58,76
1895	83,27	1928	63,04
1898	74,38	1930	63,80
1900	60,11	1933	74,67
1903	57,81	1934	69,15
1905	46,33	1935	64,87
1907	36,56	1936	55,04
1912	35,57	1937	53,04
1914	42,93	1938	48,67
1919	65,76	1939	51,11
		1940	53,37

FUENTE: FACIO, Rodrigo. Estudio sobre Economía Costarricense. Editorial Costa Rica, 2da. edición, 1975, p. 47 y 102.

El enclave bananero, no obstante extraer utilidades extraordinarias de esta explotación para llevarlas a su país de origen, dejaba una parte a la economía del país. El valor de las exportaciones en este rubro aumentó en el período un 600%. (Ver Cuadro No. 2)

CUADRO No. 2
VALOR DE LAS EXPORTACIONES BANANERAS
-en dólares-

AÑO	VALOR EN DOLARES DE EXPORTACIONES BANANERAS	AÑO	VALOR EN DOLARES DE EXPORTACIONES BANANERAS
1883	46.949	1906	4.436.363
1884	282.353	1911	4.330.040
1886	333.416	1912	4.952.419
1887	503.416	1916	4.678.482
1889	574.355	1919	3.381.685
1892	363.221	1920	4.024.406
1895	628.009	1921	5.803.661
1897	778.390	1924	6.065.400
1900	1.354.286	1925	6.261.729
1901	1.741.570	1929	4.584.127
1902	1.878.390	1932	2.450.783
1903	2.312.578	1933	1.981.561
1904	3.032.700	1937	3.049.969
1905	3.641.501		

FUENTE: FACIO, Rodrigo. Estudio sobre economía costarricense. Editorial Costa Rica, 2da. edición, 1975, página 57.

Las obras de infraestructura creadas por el Estado favorecerían también la comercialización de este producto. El proyecto liberal en el poder se afianzó. El país disfrutó, hasta ya entrado este siglo, de estabilidad política y económica. La Constitución de 1871 concedió el marco institucional imprescindible para el desenvolvimiento de un Estado centralista, que fue ampliando sus funciones y rigiendo el desenvolvimiento del país hasta su agotamiento como carta de ley en 1948.

El sector de clase cafetalero se ligó al régimen liberal. El Estado se estructuró sobre bases civilistas y desarrolló su capacidad para atender las demandas, de aquel sector las que en términos generales, pretendían responder a las demandas del conjunto social. El Estado se aseguró ingresos crecientes para promover el desarrollo del país. Con la Constitución de 1871 y el proyecto liberal en el poder se amplió formalmente la democracia, amparado el sistema en el clásico "dejar hacer y dejar pasar", sin preocuparse demasiado por el aspecto social del régimen. Este proyecto político fue consecuente con sus ideas y con las necesidades que caracterizaron la estructura económica del momento, sentó las bases económicas y sociales para la consolidación de un Estado permisivo y legalista,^{21/}

^{21/} En 1871 la administración de Tomás Guardia celebró una contratación privada para construir el ferrocarril al atlántico. En 1890 la empresa pasó de manos del Gobierno a las de una compañía de accionistas británicos, con una concesión de explotación por 99 años. La industria bananera surgió de la construcción del ferrocarril y se mantuvo ligada a él. Para la construcción de la vía el Estado concedió derechos de explotación hasta de 333.333 has. de tierras públicas no ocupadas, durante un plazo de 20 años, al cabo de los cuales las que no fueran vendidas volverían a manos del Estado. (Ver, Jeffrey Casey Gaspar, Limón 1888-1940, San José, C.R. Editorial Costa Rica, 1979, págs. 21-32). En 1973, bajo la última administración de José Figueres Ferrer este ferrocarril y el muelle metálico de Limón pasaron a ser propiedad del Estado. Ambos bienes fueron recibidos en condiciones deplorables de equipo y funcionamiento.

dentro del cual podrían ir entrando lentamente algunos organismos, los básicos del poder central y los indispensables para regular ciertas actividades de la sociedad, sin menoscabar las libertades individuales. Hasta fines de siglo, la intervención del Estado en actividades productivas y de servicios se concretaba en tres instituciones: la Lotería Nacional, el Ferrocarril Eléctrico al Pacífico y la Fábrica Nacional de Licores.

Muy pronto, el proyecto liberal en el poder y los sectores de clase que lo soportaban, sentirían las consecuencias de su falta de atención por los fenómenos sociales que se producían como resultado de la organización política prevaleciente. El Siglo XX presenciaría grandes acontecimientos de este género asombrando con sus profundas crisis a un país desprevenido para afrontarlas, crisis debidas en parte a la carencia de instituciones fuertes, las que un nuevo proyecto político empezaría a desarrollar para responder a los cambios estructurales, en los que una economía agro-exportadora, dependiente y maltrecha había provocado el empobrecimiento de los sectores rurales, la concentración de la tierra y su producto, y el surgimiento de masas de asalariados mal retribuidas. La tarea del proyecto político liberal se había limitado, en lo social, a organizar la educación; en lo político, a desarrollar algunas instituciones de esta naturaleza y, a definir, las relaciones entre el Estado y la Iglesia; y en lo económico, a crear una infraestructura totalmente correspondiente a las necesidades de los sectores de poder dominantes.

En el Siglo XIX se había constituido un sector agro-exportador fundado en los cultivos del café y del banano, el primero directamente controlado por nacionales y financiado con capital inglés, y el segundo por un consorcio transnacional dirigido desde los EE. UU. Tal estructura se orientaba claramente hacia el desarrollo del capitalismo internacional, lo que limitó el de nuestro mercado interno y el desenvolvimiento de un proceso industrial fuerte. Liquidó el régimen de pequeña propiedad, convirtió al campesino en peón, dinamizó la economía, y produjo un aumento del ingreso nacional, la introducción de nuevas técnicas y el establecimiento de sectores de poder muy definidos.

El sistema de agro-exportación hizo posible la acumulación y la centralización de los capitales y garantizó que emergiera un Estado nacional centralizador y regulador del ordenamiento de la sociedad. Así mismo, aumentó la capacidad del gasto público, destinado sobre todo a la construcción de infraestructura, indispensable para robustecer y agilizar la estructura de explotación cafetalera y bananera. "El endeudamiento externo del Estado alcanzó niveles muy altos, provocando la sucesión de severas crisis fiscales y monetarias...".^{22/}

Con el aumento en las exportaciones y en los precios del café se estimuló la importación de bienes de capital y de consumo. Los ingresos provenientes de esas actividades comerciales, aumentaron la acumulación para

^{22/} VEGA CARBALLO, José L. Op. cit. página 24.

los sectores comprometidos en ellas, e impidieron la conformación de un sector manufacturero y de un mercado interno.

Por su parte, la explotación bananera, financiada y controlada como enclave económico por el capital foráneo, se convirtió en actividad muy importante para el desarrollo de la época, se apropió de grandes extensiones de tierras cultivables, y produjo una fuerza laboral agrícola asalariada.

CUADRO No. 3

Evolución institucional de gran parte del sector público costarricense distribuido por sectores económicos. Parte de 1821, año en que se emitió el Pacto Social Fundamental Interino, primer documento constitucional de nuestro país.

La distribución muestra cómo la acción del Estado se ha ido desplazando paulatinamente de sus actividades tradicionales (servicios públicos generales, salud, educación y asistencia social), hacia otras nuevas, como actividades agropecuarias, industriales, comerciales, manufactureras y servicios de energía, transporte, financieras y de fomento.

Esta tendencia se explica en parte por el deseo de la Asamblea Constituyente de 1949 de instituir las bases para que Costa Rica contara con un Estado moderno, facultándolo para participar de una manera más amplia, tanto en las actividades sociales y culturales, como en las actividades económicas.

CUADRO No. 3

EVOLUCION DEL SECTOR PUBLICO COSTARRICENSE POR SECTORES ECONOMICOS

SEGUN AÑOS

AÑO	Servicios Públicos Generales	Servicios de Salud	Servicios de Energía y Transporte	Servicios de Financieros y de fomento	Actividades Industriales Manufactureras	Actividades Agro-Pecuarias	Servicios de Seguridad y A-sist. Soc.	Servicios Educativos
1821	AL							
	PJ							
1825				MH				
1845	LOT							
1850								
1852		JPSSJ			FNL			
1887	MN							
1897			FEP					
1914				ENCR				
1924				INS				
1928			SNE					
1929	JCVTN							
1930							PNI	
1933						OFICAFE		
1940	OSN							UCR
1941			CNFL					

CUADRO No. 3 (CONT.)

AÑO	Servicios Públicos Generales	Servicios de Salud	Servicios de Energía y Transporte	Servicios Financieros y de Fomento	Actividades Industriales Manufactureras	Actividades Agro-Pecua- rias	Servicios de Seguri- dad y A- sist. Soc.	Servicios Educati- vos
1943		CCSS				CNP		
1948	MREC	MS	MOPT	BAC	MEIC	MAG	MTSS	MEP
	MG			BCR				
	MSP			BCAC				
1949	CGR		ICE					
	TSE		JASEMA					
1950		IAMS		BCCR				
1953			INCOP					
1954				INVU				
1955	ICT							
1956						JDT		
1959	JPJMN				ECR			
1961	MP		ICAA					
1962						ITCO		
1963	OFIPLAN		JAPDEVA		RECOPE			
1964	CONAI		JASEC					INA
			RACSA					

CUADRO No. 3 (CONT.)

AÑO	Servicios Públicos Generales	Servicios de Salud	Servicios de Energía y Transporte	Servicios Financieros y de Fomento	Actividades Industriales Manufactureras	Actividades Agro-Pecuarias	Servicios de Seguridad y A-sist. Soc.	Servicios Educati- vos
1968					CENPRO			
1969				BPDC			EGG	
1970				IFAM				
1971	MCJD					ASBANA	IMAS	ITCR
	CNT					LAICA		
1972			FNA	CODESA				CONICIT
			JAAE					
1973				INFOCOOP			CNREE	UNA
1974						SENAS		
1975			DNC		CEMPA			
					CATSA			
			ESPH		DCC			
1976			TRANSMESA					
			TFB					
1977	MAC		FECOSA	CONAPE	CV			CONARE
					G			UNED
					ALCORS			CCPC
1978	MJ				ALUNASA			

CUADRO No. 4

Evolución de los gobiernos locales -con jurisdicción en cada cantón del país- por medio de los cuales el Estado interviene en el ordenamiento urbano y rural, y en otros aspectos de la vida nacional.

El 80% de los gobiernos locales, fueron creados antes de 1950, y el 40% de ellos fue establecido antes de 1900.

CUADRO No. 4

COSTA RICA: EVOLUCION DE LOS GOBIERNOS LOCALES ^{1/}

AÑO DE CREACION	MUNICIPALIDADES	CONSEJOS MUNICIPALES
1825	San José	
1848	Alajuela - Cartago - Paraíso - Unión - Heredia - Barba - Liberia - Nicoya - Santa Cruz - Bagaces	
1849	Escazú	
1851	Esparza	
1856	San Ramón	
1862	Desamparados	
1867	Puntarenas	
1868	Puriscal - Tarrazú - San Mateo - Atenas	
1869	Santo Domingo	
1877	Carrillo	
1878	Cañas	
1882	Aserri - Santa Bárbara	
1883	Mora	
1885	San Rafael	
1886	Naranjo	
1888	Palmares	
1891	Goicoechea	

CUADRO No. 4 (CONT.)

AÑO DE CREACION	MUNICIPALIDADES	CONSEJOS MUNICIPALES
1892	Limón	
1901	Poás	
1903	Jiménez-Turrialba	
1905	San Isidro	
1907	Santa Ana - Belén	
1908	Grecia - Orotina - Alvarado	
1909	Alajuelita	
1910	Coronado - Acosta	
1911	San Carlos - Pococí - Siquirres	
1914	Tibás - Moravia - Oreamuno	
1915	Montes de Oca - Alfaro Ruiz - Flores - Abangares - Montes de Oro	
1920	Turrubares	
1923	Tilarán	
1925	Dota	
1929	Curridabat	
1931	Pérez Zeledón	
1939	Guarco	
1940	Buenos Aires - Osa	

CUADRO No. 4 (CONT.)

AÑO DE CREACION	MUNICIPALIDADES	CONSEJOS MUNICIPALES
1948	Aguirre	
1949	Valverde Vega - Golfito	
1961	San Pablo - Nandayure - La Cruz	
1962	León Cortés	
1965	Coto Brus	
1967		San Isidro de Peñas Blancas
1968		Cervantes
1969	Talamanca - Matina	Tucurrique
1970	Upala - Chiles - Guatuso - Sarapiquí	Colorado de Abangares
1971	Hojancha - Parrita - Guácimo	
1973	Corredores	
1974		Jacó

1/ En Costa Rica los Gobiernos Locales están constituidos por 80 Municipalidades y 5 Consejos Municipales.

CAPITULO II

LA CRISIS DE LOS AÑOS 40

2.1 La repercusión de las dos guerras mundiales en la estructura económica, social y política del país.

La expansión del cultivo del café y la explotación bananera condicionaron nuestra economía a las fluctuaciones del mercado internacional, tanto en los precios de nuestras exportaciones como en el de las importaciones de los artículos de primera necesidad. Las alzas en los precios proporcionaban ingresos al Gobierno suficientes para satisfacer las demandas de los sectores políticos. El sector agro exportador obtenía de ellas pingües ganancias, y en menor grado se favorecía las necesidades de los sectores artesanos y campesinos, que conformaban la masa que daba cuerpo a los grupos políticos que participaban en la estructura de poder.

Desde principios de siglo se instauró un régimen de alternabilidad en el poder. Dos figuras del grupo liberal oligárquico se turnaron en el Gobierno, lo que permitió "...mantener el clima tradicional de paz y control político civilista..."^{23/} muy conveniente para la preservación de los intereses del sector agro exportador.

El clima permaneció casi inalterado gracias a la bonanza proveniente de las exportaciones cafetaleras y bananeras, pero muy pronto se desencadenaron los acontecimientos históricos que produjeron hondas transformaciones en la estructura social del país. En 1914 se intentó imponer

^{23/} VEGA CARBALLO, José L. Op. cit., página 16.

una reforma tributaria que castigaba, sobre todo, al sector cafetalero. Los ingresos fiscales habían merado a raíz de las alteraciones producidas en el mercado internacional por la I Guerra Mundial. Don Alfredo González Flores, Presidente entonces, se había atrevido a hurgar en los sacos de la plusvalía cafetalera para aliviar la contracción del mercado y acometer algunos programas de carácter social. Los sectores afectados respondieron rápidamente con un golpe de Estado que en 1917 liquidó aquellos intentos. Ya en esa década empezaba a fenecer el auge económico que venía experimentando el país. La economía agro exportadora había venido creciendo a pesar de las bajas ocurridas en los precios internacionales del café en 1896, 1906 y 1913. La dependencia externa había aumentado. Las importaciones a Estados Unidos y Europa (Alemania e Inglaterra) pasaron de un 88% en 1885, a un 97,5% en 1913. Entre 1913 y 1918, las importaciones disminuyeron y las exportaciones, por las alteraciones de los precios y el volumen exportado, bajaron considerablemente. De este modo, se dio una compensación entre uno y otro rubro de la economía. Al disminuir las importaciones mermaron los ingresos del Estado y aumentaron sus problemas para atender la abultada deuda interna y externa que había adquirido en épocas de mayor prosperidad. Sin embargo, entre 1924 y 1929, una coyuntura internacional muy favorable volvió a elevar las exportaciones cafetaleras a un nivel sin precedentes. (Ver Cuadro No. 5).

CUADRO No. 5

COSTA RICA; EXPORTACIONES E IMPORTACIONES TOTALES Y
SALDO COMERCIAL

AÑO	EXPORTACION	IMPORTACION	SALDO COMERCIAL
1924	66.260.931	48.012.068	18.248.863
1925	65.664.382	55.283.776	10.380.606
1926	75.848.720	55.303.908	20.544.812
1927	72.233.331	65.243.126	6.990.205
1928	78.543.365	71.570.836	6.972.529
1929	63.011.064	80.655.744	- 17.644.676
1930	56.086.860	43.386.360	13.600.500
1931	49.026.860	34.723.124	14.301.252
1932	32.788.158	23.995.306	8.792.850
1933	41.318.059	28.874.978	12.443.081
1934	36.958.642	37.061.624	102.982
1935	45.810.397	47.369.679	3.269.524
1936	50.935.739	51.474.438	538.698
1937	64.582.864	66.638.649	2.055.784
1938	56.916.893	70.802.245	13.885.350
1939	50.975.253	94.724.637	43.749.383
1940	41.990.328	94.474.773	52.490.055

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos.

También hubo un aumento constante en la producción bananera y en el valor de su exportación hasta 1913. A partir de ese año y hasta 1930, en que alcanzó la mitad del volumen obtenido a principios de la década, la producción fue disminuyendo gradualmente. Esta situación repercutió severamente en el volumen general de los salarios y en la oferta de mano de obra. En buena medida, los problemas sociales y políticos que estallaron en la época, tuvieron su origen en la desocupación que se produjo a raíz del descenso ocurrido en la producción bananera, lo que provocó la expulsión de grandes cantidades de trabajadores a la región central del país, donde no fueron absorbidas por las fincas cafetaleras ni por el sector de servicios.

La situación económica del país, a partir de 1920, sufrió mayores deterioros. La pequeña agricultura se encontraba asfixiada. Los sectores medios rurales y urbanos y los asalariados padecían estrechez económica. El capital extranjero, libre de control estatal, agotaba los recursos naturales y la fuerza de trabajo deformando la producción y encareciendo los servicios fundamentales. El aumento de la deuda externa y el desequilibrio de la balanza de pagos colocaron la "puntilla" en el lomo de una economía agro-exportadora, indefensa y dependiente.

Con un crecimiento económico y social incipiente, el país tenía que buscarles salida a los desajustes. Tendría que empezar a desarrollarse un proyecto político que introdujera los cambios estructurales que urgía

la sociedad. La justicia social sólo podría lograrse por la doble vía de la legislación social y de la organización económica que incrementara y diversificara la producción.

En 1923, el Partido Reformista, de inspiración laborista y socialista inglesas irrumpió en el escenario político con planteamientos populistas, que sacudieron las viejas estructuras liberales. Durante su corta vida alzó banderas de lucha contra el latifundismo, a favor de un sistema impositivo cédular, de la implantación del control de cambios y de la extensión de la higiene y la salud a todos los pueblos; conquistó el voto secreto y capacitó a grandes masas para continuar sus luchas reivindicatorias. Sin embargo, sería hasta la crisis mundial de 1929, que el régimen liberal se vendría a pique, dejando al descubierto los conflictos que se venían dando al interior de la estructura social y los desajustes de carácter económico que promovían la gravitación de nuevas fuerzas populares, ansiosas de obtener una mayor cuota de participación política en momentos en que la crisis económica se profundizaba. El antiguo Estado liberal se agotaba. Ya no podría enfrentar y salir airoso de la agitación social, en que empezaban a tomar dirección las fuerzas que enarbolaban nuevas banderas de transformación en la década siguiente.

El sistema liberal tardíamente echó mano a la imposición de fuertes mecanismos contralores bancarios y fiscales, y trató de evitar los enfrentamientos de clase sin ningún éxito. Pero, dentro de este contexto,

tuyo un logro significativo al concederle al Estado algunos instrumentos para intervenir en el desarrollo agrícola y general del país. Hasta 1930, dos instituciones financieras, el Banco Nacional de Costa Rica y el Instituto Nacional de Seguros (creados en 1914 y 1924, respectivamente) y 3 de servicios, el Servicio Nacional de Electricidad, la Junta de Conservación y Vigilancia del Teatro Nacional y el Patronato Nacional de la Infancia (1928, 1929 y 1930, respectivamente) ampliaron las funciones e intervención del Estado en la regulación de actividades económicas y sociales. Todavía eran muy tímidos sus esfuerzos expansionistas y de control, pero su fisonomía de simple vigilante empezaba a cambiar. Con el Banco Nacional de Costa Rica y el Instituto Nacional de Seguros, el Estado perseguía, por una parte conferirle una nueva orientación a la política monetaria, cambiaria y crediticia nacional, custodiar y administrar los depósitos bancarios de la colectividad y promover el crédito agrícola y el mejoramiento económico y social del pequeño agricultor, a la vez que impulsar el movimiento cooperativo del país; por otra, con el establecimiento de un segundo monopolio, esta vez no de producción, sino de extracción de riqueza para su redistribución social, fortalecer un Estado tradicionalmente débil y totalmente dependiente y vulnerable en su economía.

Se imponía una modernización del sistema productivo, que arrancara al país de la crisis estructural que padecía y que diera paso a nuevas

alternativas, que respondieran a las presiones de las masas empobrecidas. Urgía establecer los nexos con las fuerzas populares que empezaban a organizarse para participar en el proceso de cambios que se avecinaba. Surgieron nuevas organizaciones de orientación popular y nacionalista, como la Liga Cívica que luchó contra las compañías extranjeras; el Partido Comunista, que fundado en 1931, ya en 1934 libró una importante lucha sindical contra la United Fruit Co., con el respaldo de 10.000 obreros. Se produjeron innumerables huelgas y en 1937 se estableció la Asociación Cultural de Estudiantes de Derecho, germen de lo que en marzo de 1948 sería el Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales.⁽²⁴⁾ Los liberales no aprovecharon su prolongada estancia en el poder para formar un partido político, ideológicamente definido sobre las bases del pensamiento que exhibían como propios. Las nuevas fuerzas emergentes, surgidas de los sectores medios y representadas por una minoría política e intelectual, iniciaron la redefinición del esquema económico y social en que deberían darse los cambios que impulsarían el nuevo modelo de desarrollo. Los proponentes de las nuevas alternativas se inscribieron en el quehacer crítico del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales. Este grupo se unió posteriormente al Partido Acción Demócrata formado por empresarios nacionales y constituyó el Partido Social Demócrata, origen del Partido Liberación Nacional, que vio la luz política en 1952.

^{24/} VEGA CARBALLO, José L. Op. cit., pág. 19.

Este grupo se impuso la revisión crítica de la situación nacional para determinar sus problemas principales y apuntar las soluciones que éstos ameritaban, considerando, de modo particular el momento histórico que atravesaba el sistema capitalista mundial y sus relaciones con los problemas que vivía el país.

Así según su análisis, el monocultivo había producido, entre otras cosas, el abandono de otros cultivos o ramas productivas, la compra de artículos en el exterior, y la excesiva vulnerabilidad de la economía, absolutamente dependiente de las fluctuaciones de los precios en los mercados exógenos. El capital nacional era débil, en buena parte debido "...a la penetración incontrolada del capital extranjero cuya competencia naturalmente no puede resistir...".^{25/} Los nexos entre el Estado y el capital extranjero habían convertido al primero en instrumento fácil de aquellos a quienes favorecía con privilegios, y no así a los pequeños productores agrícolas e industriales.

Por otra parte, existía una aguda desorganización general de la economía, excesivos gastos y endeudamiento público. Todo ello llevaba a plantear la necesidad de una diversificación de la producción agrícola e industrial y a redefinir las relaciones internacionales para establecer un control sobre el capital extranjero sin impedirle su ingreso. El capital foráneo era considerado por los ideólogos del Centro como sustancial para el desarrollo del país.

^{25/} FACIO, Rodrigo. Estudio sobre Economía Costarricense. Editorial Costa Rica. San José, Costa Rica, 1972, página 99.

Es importante destacar la concepción que del Estado desarrolló el "Centro". Este tendría que situarse por encima de las clases e intervenir en beneficio de la sociedad como un todo. Debería crearse instituciones públicas y procederse a algunas nacionalizaciones; el Estado tendría que intervenir en la organización productiva y en la solución de los problemas sociales. "Las instituciones de derecho público (estarán) orientadas no ya por el lucro sino por las necesidades sociales".^{26/}

La función del Estado debería orientarse hacia el suministro de ciertos servicios, por medio de las instituciones que se crearían para cumplir con ese fin específico. Sería necesario además concederle protección, estímulo y organización a la producción, considerando, en primer término, el fortalecimiento de la pequeña empresa agrícola e industrial. "Abogamos (...) por un intervencionismo fundado en bases técnicas como única forma de resolver los problemas de la presente crisis...". "La intervención justa, científica y bien intencionada del Estado es hoy día indispensable...".^{27/}

En el área social, el Estado debería participar en la salud, la higiene, la educación, la organización cooperativa y en todas aquellas actividades que favorecieran a los sectores populares. Otra serie de medidas, muchas de las cuales no se implantarían entonces pero que formarían

^{26/} FACIO, Rodrigo. Op. cit., página 245.

^{27/} ZUÑIGA, Rafael A. "Hacia una política económica definida". Revista Surco, Año II, No. 25, San José, Costa Rica. 1º de julio de 1942, página 10.

parte del conjunto de acciones del Gobierno de facto que alcanzaría el poder en 1948, fueron sugeridas: reajustes al sistema tributario con fijación del impuesto sobre la renta; fijación de precios para los artículos nacionales y extranjeros; fijación de salario mínimo justo; control del comercio y de la especulación; control del crédito y su encauzamiento hacia las actividades reproductivas y no especulativas. Con este programa se habría "...abandonado el liberalismo económico pero no destruyéndolo con una estatización de carácter totalitario, sino superándolo mediante un régimen mixto de organización autónoma cooperativa de las fuerzas económicas democráticas, y de intervención del Estado, por medio de sus servicios, sobre las fuerzas económicas o monopolistas".^{28/}

Ya para el año 1942 y hasta 1948 diversos movimientos apoyados en las masas populares, empujarían y acelerarían los cambios en el sistema político-electoral y en el sistema productivo.

La Segunda Guerra Mundial tuvo hondas repercusiones en el ámbito político-ideológico nacional, polarizó los sectores políticos y forzó la promulgación de reformas sociales y la creación de sus correspondientes instituciones. El proyecto político en el poder, de origen oligárquico, fue perdiendo el apoyo de los sectores poderosos que lo habían venido sustentando, debido a su falta de capacidad para conjurar con éxito la crisis económica. Tendrían que producirse nuevas alianzas entre fuerzas

^{28/} FACIO, Rodrigo. Op. cit., pág. 251.

políticas de muy distinta naturaleza para mantener la dirección del Gobierno, movilizar las masas y obtener su apoyo para las reformas sociales con las que se intentaba amortiguar los efectos de las crisis en los sectores más desprotegidos. Por una parte el grupo en el poder se alió con la Iglesia y el Partido Comunista para obtener el respaldo popular que demandaba la promulgación de las garantías sociales y el Código de Trabajo. Por otra, se produjo la unión de sectores oligárquicos, medios y sindicales, estos últimos, de orientación católica y anticomunista.

Los actores sociales de estas amalgamas políticas perseguían objetivos muy diferentes. Los que conformaban el sector de la oligarquía pretendían la derogación de las garantías sociales, por "insostenibles para la economía". Los sectores medios urbanos (social-demócratas del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales), perseguían la reforma político-electoral, modificar la estructura del Estado, crear un sistema de partidos políticos ideológicos y permanentes y diversificar la agricultura a la par de desarrollar la industria. Al ocurrir el desencadenamiento final de la crisis, en el momento de producirse el movimiento civilista armado de 1948, el grupo en el poder, minado en sus bases de apoyo populares, había gestado nuevas instituciones, las que por no pudieron evitar los enfrentamientos de clase, sino más bien servir de detonadores que precipitaron la reacción en cadena del mismo fenómeno que trataron de amortiguar.

Con las garantías sociales, el Código de Trabajo, el Seguro Social, la Universidad de Costa Rica y el Consejo Nacional de Producción, se pretendió conceder beneficios económicos y sociales a la clase trabajadora, sobre todo a la concentrada en el área urbana. El sector campesino siempre quedó marginado y desvinculado de la clase obrera urbana, excepto los trabajadores bananeros que eran movilizados por el Partido Comunista. El sector campesino fue un ente social pasivo, disputado más adelante por su condición de masa amorfa por todos los grupos políticos que aspiraban al poder.

El Seguro Social (1941) fue siempre considerado como la institución que mayores beneficios proporcionaba a la clase trabajadora. En 1944 abarcaba a 33.300 personas con los regímenes de Enfermedad y Maternidad y en 1947 extendía sus prestaciones con el de Invalidez, Vejez y Muerte. Hasta 1945, el sistema prestaba servicios sólo de consulta externa y a partir de ese año, inició los de atención hospitalaria en un hospital urbano construido en ese año, y con otro rural que le fue traspasado. No obstante, debe reconocerse que ya en 1917 (durante la gestión gubernamental de don Alfredo González F.), se había establecido el primer sistema de seguridad social, financiado con el 5% del monto total de las planillas (cuota patronal). Este sistema sólo funcionó en un cantón rural (Turrialba) y se ocupó de proteger, exclusivamente, a los trabajadores agrícolas.

Las demandas y presiones de los sectores medios emergentes, por un lado, y la necesidad del grupo en el poder de robustecer la base educativa de minorías en proceso de ampliación, que hasta entonces, y sólo como privilegio para unos pocos, accedían a la educación superior en el extranjero, llevaron al Gobierno de entonces a instituir la Universidad de Costa Rica, a la que se le confirió autonomía en su gestión. Con seguridad social para la clase trabajadora y educación superior para preparar a los sectores medios, se pretendía satisfacer dos necesidades que provocaban conflictos muy severos. El Consejo Nacional de Producción satisfacía el clamor popular por la especulación y la carencia de bienes de primera necesidad. Esta última institución empezó a gestarse en 1943 con la creación de la Sección de Fomento de la Producción Agrícola, adscrita al Departamento de Juntas Rurales del Banco Nacional de Costa Rica y en 1944 se estableció con carácter de comisión y con el nombre que mantiene.

Su personería jurídica y redefinición de objetivos para el desarrollo agrícola del país se los conferiría en 1948 el Gobierno de la Junta Fundadora de la Segunda República (Gobierno de Facto de José Figueres).

Las medidas reformistas adoptadas de restricción de la propiedad privada, de construcción de viviendas baratas, de pago de prestaciones legales al trabajador y de creación de la Caja Costarricense de Seguro Social, se dieron dentro de un contexto en el que se hallaba ausente una sólida estructura empresarial, agrícola e industrial, agravado por la des-

ocupación, el proceso inflacionario, el éxodo rural, los déficit fiscales y de balanza de pagos, todos problemas arrastrados desde muchos años atrás, herencia innegable del manejo de la cosa pública por los liberales, que entonces se profundizaron como consecuencia de la guerra. (Ver Cuadros Nos. 6-7-8 y 9). "Frente a los duros hechos de la economía poco podían hacer las políticas del emergente Estado benefactor costarricense en cuanto a favorecer la estabilidad política",^{29/} y lo que es más grave, sin modernizar el aparato estatal ni transformar la estructura económica productiva de la sociedad.

^{29/} VEGA CARBALLO, José L. Costa Rica: Coyunturas Económicas, clases sociales y Estado en su desarrollo reciente, 1930-1975. Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, San José, Costa Rica, página 49.

CUADRO No. 6

INGRESOS Y EGRESOS FISCALES

-en colones-

AÑO	INGRESOS	EGRESOS ^{1/}	SALDO
1940	∅ 41.702.891.52	∅ 43.220.604.67	- ∅ 2.289.100.43
1941	42.602.822.89	53.036.062.77	- 10.433.239.88
1942	36.918.077.96	62.066.527.54	- 25.048.527.54
1943	50.350.221.16	80.866.090.66	- 30.515.869.60

1/ Incluye los gastos en la construcción de las carreteras tributarias y la cuota invertida en la Carretera Panamericana, los servicios del Ferrocarril al Pacífico lo que hace a las cifras diferentes a las ofrecidas oficialmente por el Gobierno de ese entonces.

FUENTE: Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales. SURCO: # 47 Año IV, Mayo-Junio de 1944. Páginas 7-13.

CUADRO No. 7

DEUDA PUBLICA

- en colones -

AÑO	DEUDA PUBLICA EXTERNA	DEUDA PUBLICA INTERNA	DEUDA PUBLICA TOTAL	INCREMENTO TOTAL
1939	∅ 100.169.427.81	∅ 32.919.051.60	∅ 132.088.479.60	+ ∅ 2.253.091.52
1940	99.966.942.41	35.374.628.71	135.348.571.12	13.853.439.91
1941	105.175.022.96	44.019.987.17	149.195.010.13	27.691.813.15
1942	127.516.397.74	49.370.425.54	176.886.823.28	29.908.726.98
1943	141.817.185.22	64.979.365.06	206.796.550.28	

FUENTE: Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales. SURCO: # 47, Año IV, Mayo-Junio de 1944.
páginas 8-13.

CUADRO No. 8

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE COSTA RICA

- Valores porcentuales -

DETALLE	A Ñ O S		
	1 9 3 8	1 9 3 9	1 9 4 0
CAFE	46.67	51.11	53.37
BANANO	27.66	21.03	25.45
CACAO	8.18	12.67	8.08
ORO	5.47	5.11	6.33
RESTO	10.02	10.08	6.83

FUENTE: FACIO, Rodrigo. Op. cit. p. 102.

CUADRO No. 5

IMPORTACION DE ARTICULOS DE CONSUMO INDISPENSABLE

-en colones-

	A Ñ O S										
	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	
Arroz	1.409.176	1.309.490	275.543	201.657	92.843	35.269	160.894	71.482	208.736	323.388	
Maíz	105.620	8.204	10.713	1.400	1.612	80	44	84	364	92.521	
Frijoles	13.524	60.205	130.113				16.128	56.100		156.597	
Azúcar	48.965	14.525	2.519	2.743	249.569	85.067	12.241	38.613	17.845	579.109	1.
Harina-Trigo	3.265.228	2.605.633	1.861.494	1.990.828	2.654.472	2.716.821	3.117.937	3.675.649	3.387.357	2.903.090	3.
Avena	122.052	88.222	78.720	80.980	87.588					239.608	
Papas	500	383	3.157	1.096	27	656	16	44	179	387	
Ajos Cebolla	22.160	26.332	6.539	10.758	4.408	9.246	8.633	13.525	11.203	39.634	

2.2 La implantación del modelo desarrollista: El papel del Estado y su ampliación estratégica.

Las jornadas de 1948^{30/} trajeron al poder a representantes de los sectores medios urbanos, de inspiración social demócrata y desarrollista. El modelo planteado desde los años 40 por los ideólogos del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, no podría implantarse en to dos sus aspectos debido a dos circunstancias político-ideológicas, las que, por una parte obligaron al nuevo grupo en el poder a traspasarlo, 18 meses después de su ascenso (en 1950) a los sectores oligárquicos, no sin antes introducir algunas reformas institucionales tendientes a descentra lizar la administración pública, aumentar la participación del Estado en la organización del desarrollo económico y social que proponía, y a romper el monopolio que mantenían los sectores poderosos tradicionales sobre el crédito bancario. La banca fue nacionalizada, en medio de una brava lucha que exhibió como autores principales, en su defensa y combate, a socialdemócratas y representantes de la oligarquía terrateniente, de la burguesía agro-exportadora. Estos últimos habían respaldado la lu cha armada civilista, jefada por José Figueres Ferrer, en la esperanza

^{30/} Estas jornadas son conocidas en nuestro país como la Revolución de 1948. En realidad se trató de un movimiento cívico armado, jefado por José Figueres Ferrer, con el que se logró hacer capitular al Go bierno de esos años (Teodoro Picado era su Presidente), y a la a- lianza política identificada con el popular nombre de caldero-comu- nismo que se hallaba en el poder. Ver cuaderno de José L. Vega Car- ballo, que se cita en este documento y de Rodolfo Cerdas Cruz, "Crí sis de la Democracia Liberal en Costa Rica", también citado en la bibliografía.

de derogar las "exóticas" leyes sociales creadas por los Gobiernos anteriores y que gozaban del apoyo del Partido Comunista y de la Iglesia. Muy otra cosa hizo el Gobierno defacto presidido por Figueres. No sólo no derogó aquellas reformas sociales, sino que les buscó contenido. En sus 18 meses de Gobierno, nacionalizó la banca, estableció impuestos al capital, creó instituciones reguladoras de precios, estimuló las incipientes manufacturas, y consecuentemente amplió el ámbito de acción del Estado. Por otra parte, el grupo social-demócrata no logró que se conociera su proyecto de Constitución Política en la Asamblea Constituyente de 1949. Imperó el proyecto constitucional apoyado por los sectores de poder tradicionales, representados mayoritariamente y mediante elección popular en aquella Asamblea. De allí que la nueva Carta Política resultara excesivamente conservadora, como marco jurídico, para sustentar los cambios que impusiera el grupo político en el poder, y que a muy corto plazo y sobre la marcha, se le fueran proponiendo enmiendas que respondieran a las alteraciones estructurales que se empujaban desde la instancia política superior.

Era imprescindible fortalecer al Estado, apropiarle instituciones de carácter estratégico que coadyuvaran a la superación de un sistema productivo desorganizado, conservador en materia económica y liberal en materia política, y hacerlo avanzar hacia instancias más complejas, de suerte que pudiera enfrentar el reto de la modernización. Todo esto debería lograrse definiéndole nuevas funciones, sin menoscabar las libertades bá

sicas individuales. La tarea más urgente consistiría, de acuerdo con su ideario concretado en las acciones de política expuestas, en conciliar la ampliación del Estado para satisfacer las crecientes demandas del conjunto social sin maltratar el ámbito de su libertad individual. Así, la mejor fórmula compatibilizadora de los diferentes intereses económicos y sociales en pugna, estaría dada por un Estado en crecimiento, no sobre la base de un poder central que pudiera hipertrofiarse con el tiempo, a la vez que disminuyera el ámbito de la libertad individual, sino por medio de la implantación de instituciones, frente a las cuales la relación con el individuo seguiría siendo la misma en términos proporcionales que lo era con respecto al Poder Ejecutivo anterior.

La fórmula lograría, a la vez, dos objetivos fundamentales: la especialización técnica y la apoliticidad de las instituciones. Se tendría un Estado moderno, eficiente, menos politizado, prestatario de funciones de servicio público.

Así, el programa de este grupo político se orientaba hacia un claro proceso de modernización del país, el que debería ejecutarse a corto plazo, y que estaría fundamentado en la expansión de los servicios públicos y en el esquema de un Estado benefactor. Su objetivo básico era dinamizar y diversificar el sistema productivo, impulsando el desarrollo agrícola e industrial con un fuerte apoyo del Estado, sirviéndose para ello del desenvolvimiento de la energía, la educación, la salud, la seguridad social y el crédito en manos del Estado.

La nueva política económica y social del grupo que alcanzó el poder en 1948, que lo retornaría a la oligarquía en 1950, para de nuevo obtenerlo por elección popular en los años 1954, 1962, 1970 y 1974, estructuró una estrategia desarrollista que permitió la armonización de los intereses de clase, el fortalecimiento y expansión de los sectores medios y de un fuerte grupo empresarial, tanto al interior del sector estatal como fuera de él.

2.3 El marco jurídico-institucional de la expansión estatal: los regímenes de autonomía y descentralización.

Con el advenimiento del grupo social-demócrata al poder, se inició un período de estabilidad política, favorecido económicamente por la reconstrucción europea, la guerra de Corea y el aumento que experimentaron los precios del café en los mercados internacionales. Las reformas técnicas y de organización de las actividades agropecuarias impulsadas por organismos internacionales, contribuyeron a elevar la producción para el consumo interno y no aumentaron la deuda interna ni la inversión extranjera en montos que justifiquen su análisis.

Dentro de ese clima, se llegaría sin grandes tropiezos a la aprobación de la Carta Magna de 1949, que sentaría las bases institucionales para una modernización del aparato estatal, correspondiente a las transformaciones que tendrían que darse en el sistema productivo y social. En primer lugar, se abandonó el patrón clásico de los tres poderes del Estado; a los tradicionales Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial se añadió

el Electoral, con la creación del Tribunal Supremo de Elecciones. Se reorganizó el Poder Central con base en la conformación de 10 Ministerios públicos, se nacionalizó la banca, se estableció constitucionalmente el régimen de autonomía y descentralización para los organismos del Estado, y como sistema vigilante de contrapeso, la Contraloría General de la República.

La creación del Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República respondieron a coyunturas políticas muy propias de la década 40-48. La primera obedeció a la necesidad de consolidar la libertad individual en el campo electoral. La segunda, a la necesidad de garantizar la ética en la función pública, y el cumplimiento de ciertos requisitos legales para contratar, la ausencia de lo cual justificó el movimiento armado del 48.

El otro proceso de trascendentales efectos en el reordenamiento de la estructura económica y social del país, lo constituyó la nacionalización de los depósitos bancarios. Esta medida permitiría a los sectores medios ubicados en el grupo en el poder, y más tarde conformados en partidos políticos, disponer del crédito que antes sólo concentraban los grupos agro-exportadores y mercantiles y reorientarlo hacia las actividades que se definieran como prioritarias para alcanzar los objetivos programáticos del nuevo modelo de desarrollo. La nacionalización bancaria además facilitó el ascenso y rápida consolidación económica y política de

los sectores medios. Más adelante esta medida, a la par de las que se dieron para proteger y promover el desarrollo industrial y la integración económica, serían factores esenciales para robustecer este sector de poder y permitirle su competencia política con la vieja oligarquía.

La nacionalización bancaria fue vista por el sector de la oligarquía como una medida socialista extrema, monopolista. La reacción que provocó fue disminuyendo, cuando los usuarios del crédito tuvieron que recurrir a este monopolio estatal para depositar su dinero. (Ver Cuadro No. 10).

CUADRO No. 10

DEPOSITOS DE AHORRO, DEL PUBLICO EN LOS BANCOS COMERCIALES
CIRCULACION DE NUMERARIO Y COLOCACIONES DE LOS BANCOS
COMERCIALES EN EL PUBLICO
-Millones de colones-

MESES	DEPOSITOS DE AHORRO		DEPOSITOS DEL PUBLICO		COLOCACIONES DE LOS BANCOS COMERCIALES		CIRCULACION DE NUMERARIO	
	1948	1949	1948	1949	1948	1949	1948	1949
Enero	10.8	9.8	107.1	114.0	139.8	151.9	139.8	151.9
Febrero	10.4	10.0	103.9	121.0	139.0	155.0	139.0	155.0
Marzo	9.8	10.3	100.7	127.2	138.4	156.1	138.4	156.1
Abril	9.3	10.6	110.2	125.9	134.1	154.9	134.1	154.9
Mayo	9.9	11.1	109.1	130.8	132.7	157.5	132.7	157.5
Junio	9.7	11.5	97.9	131.8	137.2	159.6	137.2	159.6
Julio	9.7	11.9	96.7	132.9	139.5	157.6	139.5	157.6
Agosto	9.7		95.8		139.8		139.8	
Setiembre	9.8		98.1		141.3		141.3	
Octubre	9.7		101.0		142.7		142.7	
Noviembre	9.4		104.5		144.0		144.0	
Diciembre	9.4		104.0		146.1		146.1	

FUENTE: FACIO, Rodrigo. Op. cit.

A pesar de las críticas de sus detractores el sistema se consolidó a partir de 1950, al crearse el Banco Central de Costa Rica como organismo rector de la política económica y monetaria del Estado.

Con la puesta en práctica de esta importante medida de política económica, sustancial para orientar la participación del Estado hacia nuevas actividades concebidas bajo la perspectiva desarrollista, el Estado desvirtuó las críticas que se le hacían de ser un mal administrador. Sus experiencias anteriores en el manejo de instituciones monopolísticas, la Fábrica Nacional de Licores y el Instituto Nacional de Seguros, habían dado buenos resultados. Las críticas de mal administrador eran orquestadas por aquellos sectores otrora dominantes que veían esfumarse su posición hegemónica de poder ejercida, entre otras formas, mediante el control del crédito bancario privado.

Con normas constitucionales y de legislación ordinaria se cimentaría el régimen de autonomía de estas instituciones. La Constitución de 1949 las creó con esta fisonomía y les concede un marco amplio y muy liberal para la interpretación del concepto de "autonomía" o independencia administrativa referido a los organismos descentralizados funcionalmente. "El marco jurídico-administrativo que se establece para el desarrollo del proceso de descentralizar, resulta de decisiones previas, que se inclinan hacia una mayor amplitud de la autonomía de aquellos organismos o hacia la dirección opuesta".^{31/}

^{31/} ICAP. Estudio sobre las Instituciones Autónomas de Costa Rica. Serie: Investigación No. 304, San José, Costa Rica. Junio de 1973.

Es importante hacer notar que antes de 1948 -como ya se explicó en el primer capítulo- habían sido creados varios organismos descentralizados funcionalmente, cinco de los cuales han sufrido modificaciones en su organización y finalidades: el Banco Nacional, el Instituto Nacional de Seguros, la Fábrica Nacional de Licores, el Ferrocarril Eléctrico al Pacífico y la Caja Costarricense de Seguro Social. Pero es innegable que fue el proyecto político que tomó el poder en 1948 el que auspició una fuerte tendencia descentralizadora y la proliferación de este tipo de instituciones, la mayoría de las cuales empezaron a concretarse después de ese momento histórico, cuando han dirigido el país en su condición de gobiernos de elección popular.

Hay quienes también afirman que Costa Rica sufrió la influencia de otros países subdesarrollados, los que durante la post-guerra fueron impulsados hacia un proceso de cambios profundos en sus estructuras productivas. "Al encontrarse con obstáculos que se oponían a esta extraordinaria tarea, en el interior de su propia estructura administrativa organizada según modelos y esquemas tradicionales rígidos e inadecuados",^{32/} adoptaron el camino de la descentralización funcional.

En nuestro caso particular, se recurrió a relacionar las experiencias teóricas y prácticas más recientes con los valores culturales jurídico-administrativos y con las condiciones específicas del sistema econó

^{32/} ICAP, Op. cit., pág. 47.

mico nacional y los principios ideológicos que inspiraron la organización política y administrativa.

Cuando ascendió de nuevo al poder el grupo de inspiración social democrata y desarrollista (1954), éste continuó decididamente la política de modernización, ampliación y descentralización del Estado. Impulsó con gran fuerza la inversión en infraestructura, energía, seguridad social, vivienda, salud, educación e industria liviana. De este modo fue interviniendo cada vez más en la creación de organismos y empresas estatales, con lo cual fueron adquiriendo un mayor peso y gravitación económica, social y política los sectores de clase media urbana, apoyo político electoral del nuevo sector dominante conjuntamente con los de origen rural. Se afirma que en la misma medida en que se ha ido expandiendo el sector estatal, ha ido surgiendo un nuevo sector de burguesía burocratizada, consumista que se entiende en "...la tarea común de ampliar sus poderes, y que (...) ha conformado un esquema propio de desarrollo e inversión paralelo al de la empresa privada, nacional y extranjera, en cuyo campo muchos de ellos también se desenvuelven exitosamente".^{33/}

La expansión del sector público con la concomitante intervención del Estado costarricense en actividades de diversa índole, es la parte más dinámica del fenómeno de crecimiento que ha experimentado el país. Las concepciones político-ideológicas que inspiraron la autonomía y descentralización funcional en el momento histórico ya definido, basaron la organiza

^{33/} VEGA CARBALLO, José L. Op. cit., pág. 13.

ción del Estado en una ideología que considera necesaria su intervención en aquellos campos en que la iniciativa privada no es suficiente, o no goza de atractivos para actuar. "Es en parte, la superposición del concepto Estado-servicio (benefactor o paternalista) en función del bienestar común".^{34/} Como se puede observar, el concepto de "Estado policía" fue cediendo lugar, gradualmente, al de un Estado más dinámico, con participación directa o por medio de organismos por él creados, en las actividades productivas de servicios y de bienes, otrora manejadas por el sector privado habida cuenta de la concepción liberal, radical prevalente. En verdad lo que hubo fue una adaptación de la ideología liberal a la fase histórica que atraviesa el sistema capitalista desde los años 50. Los cambios que se han producido no han modificado profundamente las estructuras del sistema. Lo han preservado y consolidado en sus bases mismas.

Las transformaciones con mayor o menor intervención del Estado, manifiestan las diferentes concepciones que inspiran a los autores hegemónicos en el poder y la acción de las fuerzas sociales, variables en el tiempo. El debate a que cíclicamente se somete el papel del Estado en este terreno, expresa tales diferencias sobre la orientación de las acciones del sector público. Pero debe pensarse que la creación de organismos descentralizados o de empresas públicas no conlleva de hecho al fortale-

^{34/} ICAP. Op. cit., página 49.

cimiento del poder del Estado. Deben darse otros elementos para que así sea, porque más bien podría perder su poder real si no se consideraran los criterios que se adopten para la organización y control de dichos organismos, su grado de autonomía y la fortaleza o debilidad del control que el Poder Central ejerza sobre ellos.

Para debilitar el Estado, más que para robustecerlo, será suficiente con interpretar liberalmente su condición de autonomía, situarlo fuera del ámbito de la administración estatal; que se transformen los fines del Estado en propios, trabajando como empresas privadas o que se equiparen con su independencia a las de carácter privado; que además queden fuera de los mecanismos de control del Poder Central y desligados de los de coordinación que se señalen para cumplir con los objetivos que se persigan para el desarrollo del país incluidos en los planes y programas de la planificación. De esta suerte, la intervención del Estado produciría un órgano económicamente fuerte, pero operativamente débil, disminuído en su ámbito de poder.

En esta última situación se inscriben muchos de los fenómenos que padece el sector estatal de Costa Rica. Durante los últimos 30 años ha crecido de manera extraordinaria, debido a la implantación de un modelo que necesitaba incrementar el producto y modificar la retribución de los factores de la producción, aspectos que lo llevaron a crear organismos públicos o a ampliar los que ya existían.

El concepto de desarrollo adoptado consideraba primordial el crecimiento económico y la equitativa redistribución de ese crecimiento. Para algunos ese proyecto de cierto modo se ha frustrado y el Estado se ve expuesto hoy a una dramática contradicción interna. "Se produce así, la falta de una integración en el sector público, de organismos que pertenecen al mismo, lo que impide a ese sector público realizar la obra de transformación estructural inherente al desarrollo, y que es responsabilidad común a los órganos del poder central, y las instituciones funcionalmente descentralizadas".^{35/}

A partir de 1949, el Estado pudo crear los organismos técnicos para llenar sus necesidades expansionistas y cumplir con los objetivos sustantivos de desarrollo que se impuso, sin abandonar sobre todo, el concepto de libertad individual esencial para la ideología de corte liberal. El régimen económico costarricense se ha montado sobre la empresa privada y el mismo Estado ha contribuido a robustecerlo. El sector público ha jugado en tal sentido un papel de primera línea. Con su expansión ha activado el desarrollo de las empresas privadas y ha intervenido en este sector cuando las condiciones económicas, estímulos o falta de recursos suficientes, ha impedido a los particulares su participación en él. Según se ha pretendido, esta intervención ha sido complementaria de la iniciativa privada, y se ha dado en aquellos campos donde el interés particular no ha prosperado, sea por la escasa rentabilidad

^{35/} ICAP. Op. cit., página 53.

de la inversión o por no hallar mayor conveniencia para hacerla en determinados momentos, en que su desarrollo no garantiza, además, una rápida percepción de utilidades o la inversión que demanda es muy elevada en relación con los recursos disponibles.

En todo caso, la descentralización ha servido como instrumento para agilizar la administración y cumplir con funciones técnicas específicas, amén de solucionar problemas que han constituido obstáculos para el desarrollo del país, según la concepción dominante, dentro de la cual se ha conferido especial importancia a la empresa privada. El resultado de esta forma de organización y de sus relaciones ha sido, según se ha hecho ver, de paralelismo y contradicción entre los organismos autónomos y el poder central, a lo que se suma el progresivo debilitamiento de este último. La coordinación y organización de estos organismos se ha vuelto más difícil. En la actualidad, un vasto archipiélago de instituciones y empresas estatales cubre el mapa del sector público. Se cuenta con un Poder Ejecutivo dotado de innumerables funciones económicas y sociales y frente a él un gran número de instituciones autónomas, semiautónomas, de participación por acciones mayoritaria y minoritaria del Estado, privadas y cobijadas por un "holding" no muy bien definido o de propiedad total del Estado.

De todo este conjunto se ha seleccionado 26 instituciones y empresas para analizar su contribución al desarrollo. La elección no es del todo

subjetiva. El criterio prevaleciente para escogerlas se basa, sobre todo, en la existencia de datos para un período reciente (1973-1977), referidos a su volumen financiero total y a la utilización que hacen de recursos humanos. La ausencia de datos financieros específicos no permitirá practicar un análisis particular del sector de empresas públicas. Se dispone de información para el conjunto del sector público, la que se incluye con el propósito de dar cuenta de la expansión que ha tenido el sector en el mismo período escogido para el análisis.

Así mismo, esta selección basada en las variables "volúmenes financieros" y "contribución al empleo", facilita la elaboración de tipologías que permiten aglutinar las empresas, según estas dos características y la rama de actividad económica en que se desempeñan.

Ha sido posible construir con ellas 3 categorías fundamentales de empresas: pequeñas, medianas y grandes. Tal construcción categorial hará más fácil en el futuro la ubicación de las que surjan, con el fin de profundizar en su estudio. Las tipologías podrían enriquecerse cuando existan datos suficientes y confiables para otros indicadores y para un período dado.^{36/}

2.4 Evolución reciente del Sector Público y de las empresas públicas no financieras de Costa Rica.

La expansión del sector estatal de empresas públicas se vio favore-

^{36/} No se dispone de información específica sobre indicadores financieros para el sector de Empresas Públicas tales como: inversión, formación bruta de capital fijo, valor de las importaciones, gastos de capital y corrientes, servicio de la deuda pública y total.

cida durante la década de los años 50 por un notable crecimiento de la economía y por la estabilidad política electoral que arrancó a partir del momento en que el movimiento civilista armado de 1948 alcanzó el poder. Aumentaron los precios del café entre 1950 y 1957 y la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) fue superior al 7% anual. Esta situación de auge económico favoreció al proyecto político socialdemócrata en el poder, al que permitió comprometerse en importantes proyectos de infraestructura y de estímulos a las exportaciones. Se trató, sobre todo, de entrar con rapidez en el proceso de industrialización y de crecimiento económico sostenido por un sector ampliado de economía nacionalizada, que produjera fuentes de empleo, mayores rentas y un mercado suficiente para el consumo de bienes producidos por el sector privado, así como un mayor control para el grupo en el poder sobre las decisiones económicas que debían regir las relaciones del mercado. Estaba claro desde los años del "Centro" que inspiraron con su ideario y concepciones la política del grupo en el poder, que no se trataba de desarrollar un sector de economía estatal en abierta pugna económica con el sector privado, ni de que el modelo que se impulsaba arrojara de su seno a grupos que se hicieran de la propiedad de las empresas públicas para su propio beneficio, haciendo de lado el interés social que se les había definido como objetivo. Ya lo habían contemplado los ideólogos del "Centro" en su programa industrial del año 1942, refiriéndose a la industria y al desarrollo del sector privado

nacional en términos de concederle protección para sacarlo de "...su estado raquíptico, sin mayor repercusión en la economía nacional debido al desamparo en que se ha visto".^{37/}

Lo que no se había previsto era la invasión del capital extranjero que alteraría los propósitos de creación de un sector nacionalizado de la economía y que presionaría violentamente hacia un aumento de la dependencia y desnacionalización de los sectores de la industria y el comercio. En lo que se pensó fue en una inversión estatal fuerte, en un desarrollo autónomo y rápido, en un reparto social de los frutos del crecimiento, de suerte que alcanzaran con justicia a los sectores más postergados de la sociedad, "cuyos niveles de vida debían mejorarse, esta vez en aras de la estabilidad social y política, bajo el esquema de un capitalismo de Estado benefactor".^{38/}

Los sectores tradicionales y conservadores de la época consideraron estas reformas estatizantes y revolucionarias, y los métodos del Gobierno atentatorios contra las prescripciones liberales, en materia legal, fiscal y monetaria.

El sector político antiestatizante asumió el poder en 1958. Dos años antes los precios del café cayeron sensiblemente y disminuyó la producción agrícola como consecuencia de desastres atmosféricos.

^{37/} Comisión de Industrias del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales. "Panorama de las industrias nacionales y posibilidades de incremento". SURCO, año III No. 27, San José, Costa Rica, Enero 9 de 1942, página 17.

^{38/} VEGA CARBALLO, José L. Op. cit., página 14.

Los cuatro años de gobierno social-demócrata no habían sido suficientes para amarrar los resultados de los programas de bienestar social que había impulsado el grupo en el poder durante el cuatrienio 1954-58. El ascenso al poder del grupo conservador retrasó el ingreso de Costa Rica en el Mercado Común Centroamericano. Este se produjo un año después que el sector político social-demócrata volvió al Gobierno y con él, se empujó hacia afuera el crecimiento económico del país, impulsando a la empresa privada y favoreciendo el ingreso del capital extranjero, todo dentro del objetivo de consolidar el capitalismo de Estado.

La depresión económica fue sensible a partir de 1957. No fue posible lograr mayores precios para el café en los mercados internacionales y entre 1957 y 1962 "... la tasa anual de crecimiento del producto fue inferior al 4% y las exportaciones bajaron su tasa de un 6.6% logrado entre 1951 y 1957, a sólo un 2.2%." ^{39/}

Con la entrada de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano y las inversiones masivas del capital extranjero (Cuadro No.11), la economía empezó a recuperarse gradualmente.

^{39/} VEGA CARBALLO, José L. Op. cit., página 15.

CUADRO No. 11

POR CIENTO DE LAS INVERSIONES DE LOS GRUPOS NACIONAL Y
EXTRANJERO A PARTIR DE 1960 EN LAS DIVERSAS RAMAS
INDUSTRIALES DE COSTA RICA

R A M A	NACIONALES		EXTRANJEROS	
	Número %	Valor %	Número %	Valor %
Calzado, ropa, cueros	91	68	9	32
Artículos alimenticios bebidas y anexos	71	39	29	61
Materiales de construc <u>ción</u>	76	56	24	44
Materiales de transporte (incluído cajas de car- tón y valijas)	81	35	19	65
Cosméticos	90	91	10	9
Productos farmacéuticos	76	40	24	60
Implementos Agrícolas	92	88	8	12
Equipo de Oficina y Pa- pelería	74	27	26	73
Fertilizantes y Anexos	74	6	26	94
Radio y Equipo Electróni <u>cos</u>	48	8	52	92
Muebles y Accesorios	73	29	27	71
Otros	73	68	27	32

FUENTE: VEGA CARBALLO, José L. Op. Cit. Cuadro No. 2 s.p.

El Mercomún regional representó la satelización del país y afianzó la dependencia externa. No otra cosa podría derivarse de un esquema que favorecía el capital transnacional, el cual se trasladó rápidamente a la región con sus subsidiarias, al amparo de un régimen de exenciones privilegiado y de múltiples garantías para su funcionamiento. El esquema se orientó hacia el establecimiento de pseudo-industrias, ensamblaje y envase de materias primas con insumos importados. La estructura productiva se alteró extraordinariamente con la presencia de estos nuevos factores dislocantes, los que corrieron aparejadas con la expansión del sector estatal y el fortalecimiento económico y social de nuevos sectores de la burguesía. El proceso requería del apoyo del Estado en aquellas actividades en que, como ya se ha expresado, los recursos de capital privado eran insuficientes, el riesgo en las operaciones elevado y la rentabilidad de las inversiones baja o muy lenta.

La inversión extranjera se constituyó, desde entonces, en el sustento de las empresas industriales mayores y señaló la orientación y el ritmo de crecimiento del sector industrial. (Cuadro No. 12).

CUADRO No. 12

CLASES DE INVERSION INDUSTRIAL EN COSTA RICA EN LA DECADA
1960-1970 AL AMPARO DE LA LEY DE FOMENTO INDUSTRIAL

ACTIVIDAD	INVERSIONES	
	% DEL NUMERO TOTAL	% DEL MONTO TOTAL
Calzado, ropa y cueros	26	22
Artículos alimenticios bebidas y anexos	20	22
Materiales de construc ción	13	14
Materiales de transpor te (incluyendo cajas de cartón y valijas)	9	14
Cosméticos	5	0.5
Productos farmacéuticos	3	3
Implementos agrícolas	2	0.5
Equipo de Oficina y Pa pelería	3	2
Fertilizantes y Anexos	3	11
Radios y Equipo electrô nico	4	4
Muebles y Accesorios	6	3
Otros	6	4
T O T A L	100	100

NOTA: Los porcentajes se han redondeado para sumar a 100%.

FUENTE: VEGA CARBALLO, José L. Op. Cit. Cuadro No. 3, s.p.

El capital foráneo (Cuadro No. 13) aportó el 19,8% de la inversión directa y el 43.7% del crédito entre 1961 y 1970. Para este mismo período se obtuvo resultados significativos en la exportación de productos manufacturados y en la absorción de mano de obra.^{40/} A la par del crecimiento industrial dependiente, el sector agropecuario se expandió a partir del aumento de las exportaciones de azúcar, banano y carne. Desde 1966 su tasa promedio de crecimiento anual fue de cerca del 7% (fue del 4,7% entre 1962 y 1966) debido sobre todo a aumentos en estos rubros de la demanda externa y a una política flexible de crédito propiciada por el Sistema Bancario Nacional. (Cuadro No. 14).

^{40/} Las exportaciones de productos manufacturados alcanzaron la cifra del 4% del total de las exportaciones en 1962 y ascienden al 27% en 1971.

CUADRO No. 13

PROPUESTA DE FINANCIAMIENTO DE LOS PROYECTOS INDUSTRIALES EJECUTADOS

EN EL PERIODO 1961-1970 POR RAMA DE ACTIVIDAD

-miles de colones-

RAMA DE ACTIVIDAD	Aportes de Capital		Crédito		Monto de Inversión ₡	Recursos Externos ₡	Relación entre Recursos Ext. y el monto de la Inv. %
	Nacional ₡	Extranjero ₡	Nacional ₡	Extranjero ₡			
1. Alimentos Bebida y Tabaco	24.970	27.009	17.327	57.439	126.745	84.448	66.6
2. Textiles, cuero, vestimenta y calzado	20.357	15.647	13.716	19.173	68.893	34.820	50.5
3. Madera y muebles	5.754	22.259	5.957	11.566	45.536	33.825	74.3
4. Papel, productos papelería e imprentas	5.892	1.942	2.080	11.913	21.827	13.855	63.5
5. Productos químicos, del caucho y derivados del petróleo	38.894	14.282	19.891	111.832	184.989	126.114	68.2
6. Minerales no metálic.	17.664	1.043	3.665	19.370	41.742	20.413	48.9
7. Metalmeccánica	23.517	34.844	14.320	25.580	97.761	59.924	61.3
TOTAL	137.138	116.526	76.956	256.873	587.493	373.399	63.6
En % del monto de Inversión total	23.4	19.8	13.1	43.7	100.0	63.6	

NOTA: Los datos corresponden solamente a los proyectos registrados en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio que efectivamente fueron ejecutados, y el financiamiento se refiere a lo programado, ya que no se contó con la información de los montos realmente aportados.

FUENTE: OFIPLAN.

CUADRO No. 14

VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES DE ORIGEN AGROPECUARIO

-en millones de dólares -
-Tasas anuales de Crecimiento-
(en porcentajes)

RUBRO	VALOR DE LAS EXPORTACIONES					TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO				
	1950	1957	1962	1967	1972	1950-1957	1957-1962	1962-1967	1967-1972	
1. Café	17.8	40.6	48.4	54.8	77.7	12.5	3.0	2.5	7.2	
2. Banano	31.5	32.2	26.9	30.9	75.8	0.3	-3.0	2.8	19.7	
3. Carne vacuna	-	0.1	2.8	8.6	27.9	-	75.0	25.2	26.6	
4. Azúcar	-	0.1	2.8	8.4	12.6	-	75.0	24.6	8.4	
5. Cacao	2.0	3.9	4.7	3.1	3.0	10.0	3.8	- 7.0	- 0.6	
6. Otros	2.8	5.3	4.3	4.5	3.0	9.5	-3.6	0.9	- 7.0	
TOTAL	54.1	82.2	89.9	110.3	200.0	6.2	1.5	4.2	12.6	

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos.

En la década de los años 60 el Estado empezó a adquirir una extraordinaria dimensión que sobrepasó con fuerza la que experimentara en la dé cada anterior, y su papel fue cambiando dentro de la actividad económica. Con la creación de 12 instituciones, el sector empezó a figurar como decisivo,* en la producción, la estabilidad de los precios, el empleo, la asignación del crédito, la formación de capital, el comercio, las importaciones, y la solución de los problemas sociales. (Cuadro No. 15).

* Ver Cuadro No. 3, Capítulo I.

CUADRO No. 15

FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO CON RELACION AL PRODUCTO INTERNO BRUTO,

A PRECIOS DE COMPRADOR
(millones de colones)

AÑO	(a)		TOTAL FBCF 1/	(b)		a/b (%)
	SECTOR PRIVADO	SECTOR PUBLICO		P	I B ^{2/}	
1957	358.6	111.3	469.9	2.500.4	4.5	
1958	309.9	126.9	436.8	2.609.0	4.9	
1959	411.4	90.5	501.9	2.678.5	3.4	
1960	405.8	94.8	500.6	2.860.5	3.3	
1961	439.5	113.5	553.0	2.929.3	3.9	
1962	470.7	149.1	619.8	3.186.6	4.7	
1963	506.8	133.0	639.8	3.404.2	3.9	
1964	426.8	150.3	577.1	3.608.2	4.2	
1965	524.7	241.5	766.2	3.928.5	6.1	
1966	601.2	216.1	817.3	4.288.4	5.0	
1967	710.4	186.6	897.0	4.633.9	4.0	
1968	726.0	198.2	924.2	5.126.7	3.9	
1969	899.2	233.5	1.132.7	5.655.3	4.1	
1970	1.037.8	301.9	1.339.7	6.524.5	4.6	
1971	1.295.0	441.9	1.736.9	7.137.0	6.2	
1972	1.239.4	570.3	1.809.7	8.215.8	6.9	
1973	1.768.4	669.9	2.438.3	10.162.4	6.6	
1974	2.560.3	973.4	3.533.7	13.215.7	7.4	
1975	2.221.7	1.415.0	3.636.7	16.804.6	8.4	
1976	3.123.1	1.769.2	4.892.3	20.675.6	8.6	
1977	4.282.9	2.107.5	6.390.4	26.330.7	8.0	
Tasa Crecimiento						
Promedio Anual						
1957/1977 (%)	13.2	15.8	13.9	12.5		

1/ FBCF = Formación Bruta de Capital Fijo; incluye la variación en existencias.

2/ PIB = Producto Interno Bruto (a precios de comprador).

FUENTE: Banco Central de Costa Rica, Cuentas Nacionales.

El Cuadro No. 15 muestra con claridad cómo ha evolucionado la formación bruta de capital fijo del sector público en el período 1957-1977. De 111.3 millones de colones en 1957 pasó a 2.107.5 millones de colones en el año 1977. En lo que al empleo se refiere, el sector público absorbió el 10% de la Población Económicamente Activa en 1965 y el 17% en 1977. (Ver Cuadro No. 16).^{41/}

El Estado ha podido disponer, desde entonces, de recursos externos crecientes para financiar sus actividades. Este modelo "... de expansión de la economía estatal y de los sectores sociales atados a ella, no sufrió retroceso alguno mientras se diversificaba la economía general del país, se desarrollaba el sector industrial-dependiente y el agro-pecuario se recuperaba de las crisis sufridas entre 1950 y 1962".^{42/} Al ascender de nuevo al poder el grupo social demócrata, de concepciones desarrollistas (1970) y hasta 1978, la política de crecimiento y fortalecimiento vertiginosos del sector estatal avanzó hasta instancias nunca antes previstas. A las doce instituciones de la década anterior se sumaron 26 más. El abanico se ha extendido ilimitadamente. Se arraiga en los intereses "...promovidos por la expansión de los sectores empresariales dentro del MERCOMUN así como de la clase media que logró capturar de manera dinámica durante todo el período...".^{43/} Hoy, el sector públi

^{41/} Ver cuadros y análisis de cuadros en el Capítulo III "Contribución de las empresas públicas no financieras al crecimiento económico y social del país".

^{42/} VEGA CARBALLO, José L. Op. cit., página 18.

^{43/} Ibídem, página 19.

co del país se expresa funcionalmente por medio de 180 instituciones. Su papel ha variado.

De mantenedor del orden, ha pasado paulatinamente a ser redistribuidor del ingreso, estabilizador de la economía, gran empresario y principal promotor del desarrollo del país.

CUADRO No. 16

EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO CON RESPECTO A LA
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

AÑO	(a) Empleo en el Sector Público	(b) PEA ^{1/}	a/b (%)
1965	43.506	427.558	10.2
1970	54.208	520.284	10.4
1971	59.153	541.115	10.9
1972	64.673	562.781	11.5
1973	69.411	585.313	11.9
1974	80.391	609.395	13.2
1975	86.877	633.731	13.7
1976	102.451	657.709	15.6
1977	114.623	684.698	16.7
Tasa de Crecimiento			
Promedio anual			
1965/1977	8.4%	4.0%	

^{1/} PEA = Población Económicamente Activa.

FUENTES: Dirección General de Estadística y Censos, Censos de Población 1963 y 1973.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo, Julio de 1976 y de 1977.

Oficina de Planificación Nacional y Política Económica.

CAPITULO III

CONTRIBUCION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS NO
FINANCIERAS AL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL PAIS

3.1 Dimensión y situación actual del sector público (1973-1977)

Resulta importante analizar cuantitativamente la evolución del sector público en su totalidad, para desprender de esta visión de gran conjunto, la particular y más concreta de las empresas públicas no financieras, las que guardan un nexo más estrecho con el desarrollo de la infraestructura productiva industrial.

Los indicadores que se toman para esta parte del estudio son de carácter agregado, como es el caso de la inversión bruta real del sector público. Es claro que al gobierno como tal, le interesa lograr un determinado nivel de la inversión dentro del Producto Interno Bruto (PIB), dado que el crecimiento económico se integra de manera muy directa a tal inversión.

Durante el período más reciente (1973-1977) la inversión bruta del sector público (o formación bruta de capital fijo) ha crecido a una tasa promedio anual del 33%, tasa superior a la del crecimiento de la economía total del país (27% para el mismo período). Ver Cuadro No. 17.

CUADRO No. 17

FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO
(Millones de colones corrientes)

	1973	1974	1975	1976	1977	Tasa de Creci- miento, Prome- dio/Anual 1973/1977
<u>Total de Costa Rica</u>	<u>2.438.3</u>	<u>3.533.7</u>	<u>3.636.7</u>	<u>4.892.3</u>	<u>6.390.4</u>	27.2
Sector Pri- vado	1.768.4	2.560.3	2.221.7	3.122.4	4.282.9	24.7
Sector Pú- blico	<u>669.9</u>	<u>973.4</u>	<u>1.415.0</u>	<u>1.769.9</u>	<u>2.107.5</u>	33.2
Gov. Gene- ral	355.3	506.1	572.1	911.5	1.231.6	36.4
Resto del Sector Pub.	314.6	467.3	842.9	858.4	875.9	29.2

FUENTE: Banco Central de Costa Rica, Cuentas Nacionales.

La formación bruta de capital fijo del sector ha aumentado su participación relativa dentro del total, de un 28% en 1973 a un 33% en 1977. (Ver Cuadro No. 18).

CUADRO No. 18

ESTRUCTURA DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO

(Datos en porcentajes)

	1973	1974	1975	1976	1977
<u>Total de Costa Rica</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Sector Privado	72.5	72.5	61.1	63.8	67.0
Sector Público	<u>27.5</u>	<u>27.5</u>	<u>38.9</u>	<u>36.2</u>	<u>33.0</u>
Gobierno General	14.6	14.3	15.7	18.6	19.3
Resto del Sector Público	12.9	13.2	23.2	17.6	13.7

FUENTE: Banco Central de Costa Rica, Cuentas Nacionales.

Si se toma en consideración la situación de otros indicadores dentro del mismo período, se puede concluir que el sector público ha sido el más dinámico dentro de estos agregados macroeconómicos. Así, mientras el PIB creció a una tasa promedio anual del 27%, según lo ilustra el Cuadro No. 19, la PEA lo hizo a una tasa anual del 4% (Ver Cuadro No. 20) y la formación bruta de capital fijo mantuvo una importancia relativamente estable dentro del PIB. (Cuadro No. 19).

CUADRO No. 19

FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO EN RELACION AL PRODUCTO

INTERNO BRUTO, A PRECIOS DE COMPRADOR

(Millones de colones)

	1973	1974	1975	1976	1977	Tasa de Crecimiento Promedio Anual 1973-1977
A-Formación Bruta de Capital Fijo <u>1/</u>	2.251.6	3.174.8	3.694.8	4.846.0	5.888.8	27.2
B-Producto Interno Bruto	10.162.4	13.215.7	16.804.6	20.675.6	26.330.7	26.9
A/B (%)	22.2	24.0	22.0	23.4	22.4	

1/ Estas cifras no incluyen la Variación en Existencias.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica, Cuentas Nacionales.

El Cuadro No. 20 señala la magnitud de la absorción del empleo que realiza el sector público. Para el año 1973, el sector representó el 12% de la PEA, mientras que en 1977 su participación alcanzó un 17%. En el período de referencia (1973-1977) su tasa de crecimiento promedio anual fue del 13%, la que, comparada con la de la PEA (4%), evidencia un extraordinario crecimiento.

CUADRO No. 20

EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO CON RESPECTO A LA
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

	1973	1974	1975	1976	1977	Tasa de Crecimiento Promedio Anual 1973/1977
A-Empleo en el Sector Público	69.411	80.391	86.877	102.451	114.623	13.4
B-PEA ^{1/}	585.313	609.395	633.731	657.709	684.698	4.0
A/B (%)	11.9	13.2	13.7	15.6	16.7	

PEA = Población Económicamente Activa.

FUENTES: Dirección General de Estadística y Censos, Censo de Población 1973.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo, Julio 1976 y Julio 1977.

Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, estimaciones 1974 y 1975.

La composición del empleo dentro del sector (Cuadro No. 21), da cuenta de que han sido las instituciones autónomas las que observaron una tasa de crecimiento promedio anual más elevado (18% del total), la cifra es tá considerablemente por encima de las del Gobierno Central (9%) y de las municipalidades (13%).

CUADRO No. 21

COMPOSICION DEL EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO

	1973	1974	1975	1976	1977	Tasa de Crecimiento Promedio Anual 1973/1977
<u>Total del Sector Público^{1/}</u>	<u>69.411</u>	<u>80.391</u>	<u>86.877</u>	<u>102.451</u>	<u>114.623</u>	13.4
Gobierno Central	38.136	42.924	45.288	48.174	54.054	9.1
Autónomas	26.628	32.355	35.625	47.589	53.076	18.2
Gobiernos Locales	4.647	5.112	5.964	6.688	7.493	12.7

NOTA:

1/ Excluye el Poder Judicial y el Poder Legislativo en los años 1973, 1974 y 1975, además de que los datos de los últimos dos años no son comparables con el resto de la serie, por proceder de otra fuente.

FUENTES: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo, Julio de 1976 y Julio de 1977.

Oficina de Planificación Nacional y Política Económica; El Crecimiento del Sector Público (Informe Estadístico Preliminar). Junio de 1977.

La importancia relativa del personal que labora en las instituciones autónomas en relación con el total del personal del sector público, pasó de 38% en 1973 al 46% en 1977 (Cuadro No. 22).

CUADRO No. 22

ESTRUCTURA DEL EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO

(Datos en porcentajes)

	1973	1974	1975	1976	1977
<u>Total del Sector Público 1/</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Gobierno Central	54.9	53.4	52.1	47.0	47.2
Autónomas	38.4	40.2	41.0	46.5	46.3
Gobiernos Locales	6.7	6.4	6.9	6.5	6.5

1/ Excluye el Poder Judicial y el Poder Legislativo en los años 1973, 1974 y 1975, además de que los datos de los últimos dos años no son comparables con el resto de la serie, por proceder de otra fuente.

FUENTES: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo, Julio de 1976 y Julio de 1977.

Oficina de Planificación Nacional y Política Económica; El Crecimiento del Sector Público (Informe Estadístico Preliminar) Ju nio de 1977.

Otro indicador relevante para conocer la importancia creciente del sector en las distintas actividades de la estructura productiva, es el que corresponde al valor CIF de las importaciones del sector. Su tendencia es ascendente dentro del total de las importaciones CIF: pasó de un 14% en 1974 al 18% en 1977 (Cuadro No. 23).

CUADRO No. 23

VALOR CIF DE LAS IMPORTACIONES^{1/}

(Millones de colones corrientes)

	1973	1974	1975	1976	1977	Tasa de Crecimiento Promedio Anual 1974/1977
A- Total del Sector Público	N.D.	860.2	1.077.1	1.220.6	1.675.5	24.9
<u>Gobierno General</u>		151.8	236.7	257.3	423.9	40.8
Gobierno Central		65.4	103.3	118.1	221.5	50.2
Gobiernos Locales		11.2	17.6	8.5	11.3	0.3
Instituciones Públicas de Servicio		75.2	115.8	130.7	191.1	36.5
<u>Empresas Públicas</u>		708.4	840.4	963.3	1.251.6	20.9
Financieras		6.5	7.7	12.9	17.1	38.0
No Financieras		701.9	832.7	950.4	1.234.5	20.7
B- Total del País		5.962.0	5.946.7	6.602.3	9.257.3	15.8
A/B (%)		14.4	18.1	18.5	18.1	7.9

^{1/} Cifras basadas en las exoneraciones impositivas que reciben las entidades públicas importadoras, según leyes y contratos vigentes; no incluye las importaciones de Centroamérica.
N.D.= No Disponible.

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos. Comercio Exterior.

Las empresas públicas no financieras se constituyeron en el sector más determinante dentro de la tendencia experimentada por el conjunto. Es te grupo de empresas representó el 82% en 1974 y el 75% en 1977 del total de las importaciones CIF del sector público. (Cuadro No. 24).

CUADRO No. 24

ESTRUCTURA DEL VALOR CIF DE LAS IMPORTACIONES DEL SECTOR PUBLICO
(datos en porcentajes)

	1973	1974	1975	1976	1977
<u>Total del Sector Público</u>	<u>N.D.</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Gobierno General</u>	<u>17.6</u>	<u>22.0</u>	<u>21.1</u>	<u>25.3</u>	<u>25.3</u>
Gobierno Central	7.6	9.6	9.7	13.2	13.2
Gobiernos Locales	1.3	1.6	0.7	0.7	0.7
Instituciones Púb. de Servicio	8.7	10.8	10.7	11.4	11.4
<u>Empresas Públicas</u>	<u>82.4</u>	<u>78.0</u>	<u>78.9</u>	<u>74.7</u>	<u>74.7</u>
Financieras	0.8	0.7	1.1	1.0	1.0
No Financieras	81.6	77.3	77.8	73.7	73.7

N.D. = No Disponible.

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos, Comercio Exterior.

El crecimiento del sector público también se analiza en relación con sus gastos para diferentes años, comparados éstos con el PIB a precios de comprador. La contribución del sector público al PIB no se mide exactamente por el gasto público total. La relación que presenta el Cuadro No. 25 es sólo ilustrativa, de los gastos totales del sector (gastos corrientes más gastos de capital), los que en 1973 representaron el 71% del PIB y el 83% en 1977.

CUADRO No. 25

GASTOS PUBLICOS CON RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO

A PRECIOS DE COMPRADOR

(Millones de colones corrientes)

	1973	1974	1975	1976	1977	Tasa de Crecimiento Promedio Anual 1973/1977
A. <u>Gastos Totales</u> ^{1/}	<u>7.179.2</u>	<u>10.452.4</u>	<u>13.891.4</u>	<u>18.775.3</u>	<u>21.938.2</u>	32.2
Gastos Corrientes	2.840.0	3.952.2	5.427.7	6.983.0	8.599.0	31.9
Gastos de Capital	4.339.2	6.500.2	8.463.7	11.792.3	13.339.2	32.4
B. <u>PIB</u> ^{2/}	10.162.4	13.215.7	16.804.6	20.675.6	26.330.7	26.9
A/B (%) ^{3/}	70.6	79.1	82.7	90.8	83.3	

1/ Se refiere a los gastos totales del Sector Público.

2/ PIB = Producto Interno Bruto.

3/ La contribución del Sector Público al PIB no se mide por los gastos totales, la relación presentada en este cuadro es sólo de carácter ilustrativo.

FUENTES: Banco Central de Costa Rica, Cuentas Nacionales.

Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, Estadísticas de las Finanzas Públicas.

Para este mismo período, los gastos de capital ganaron importancia frente a los corrientes, los primeros pasaron del 60% al 61%, mientras que los corrientes lo hicieron del 40% al 39%. (Cuadro No. 26).

CUADRO No. 26

ESTRUCTURA DE LOS GASTOS TOTALES DEL SECTOR PUBLICO

(datos en porcentajes)

	1973	1974	1975	1976	1977
<u>Gastos Totales</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Gastos Corrientes	39.6	37.8	39.1	37.2	39.2
Gastos de Capital	60.4	62.2	60.9	62.8	60.8

FUENTE: Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. Estadísticas de las Finanzas Públicas.

Durante esos mismos años la tasa de crecimiento promedio anual del PIB a precios de comprador fue del 27%, muy por debajo de la correspondiente a los gastos totales del sector público, que fue del 32%. (Ver Cuadro No. 25).

Otro aspecto escogido para el análisis es el del porcentaje que corresponde a la deuda pública externa con respecto a la deuda pública total (saldos por pagar al 31 de diciembre de cada año).

En 1973 fue del orden del 46% y en 1977 alcanzó un 57%. En lo que corresponde al servicio de la deuda externa total, el de la deuda externa pública representó el 48% en 1973 y el 46% en 1977. (Cuadro No. 27).

CUADRO No. 27

ESTRUCTURA DE LA DEUDA EXTERNA Y SERVICIO DE LA DEUDA

(datos en porcentaje)

	1973	1974	1975	1976	1977
<u>Total Deuda Externa</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Privada	53.7	53.0	47.0	44.5	43.4
Pública	46.3	47.0	53.0	55.5	56.6
<u>Servicio de la Deuda</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Privada	52.5	49.1	48.6	55.9	53.8
Pública	47.5	50.9	51.4	44.1	46.2

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

Oficina de Planificación Nacional y Política Económica.

A la vez, la deuda externa pública tuvo una tasa de crecimiento (1973-1977) del 30%, superior a la de la deuda externa total, que fue del orden del 23%. El servicio de la deuda ha crecido a un ritmo muy parecido: 28% para el total del país y 27% el correspondiente a la deu da pública externa. (Cuadro No. 28).

CUADRO No. 28

DEUDA EXTERNA Y SERVICIO DE LA DEUDA

(millones de dólares)

	1973	1974	1975	1976	1977	Tasa de Crecimiento, Promedio Anual 1973/1977
A. <u>Total Deuda Externa</u> ^{1/}	<u>637.8</u>	<u>806.8</u>	<u>963.0</u>	<u>1.174.2</u>	<u>1.471.9</u>	23.3
Privada	342.2	427.5	452.5	523.1	638.6	16.9
Pública	295.6	379.3	510.5	651.1	833.3	29.6
B. <u>Servicio de la Deuda</u>	<u>84.5</u>	<u>100.3</u>	<u>148.5</u>	<u>174.1</u>	<u>226.6</u>	28.0
Privada	44.4	49.2	72.2	97.3	122.0	28.7
Pública	40.1	51.1	76.3	76.8	104.6	27.1

1/ Saldos por pagar al 31 de diciembre de cada año.

FUENTES: Banco Central de Costa Rica.

Oficina de Planificación Nacional y Política Económica.

3.2 Características históricas relevantes de las empresas públicas no financieras.

Una primera evaluación de este conjunto de empresas lleva a señalar las características más sobresalientes que las acompañan desde su surgimiento. Para hacerlo, se toma cada uno dentro del período en que surgió, según las instancias históricas en que se ubica el análisis del sector público y la expansión estatal, del que dan cuenta los capítulos anteriores.

3.2.1 Ciento quince años y 10 empresas públicas no financieras : 1845-1960.

1.- Lotería Nacional (LOT)

Con el decreto LVI del 13 de noviembre de 1845 surgió la primera isla del vasto y confuso archipiélago de empresas del sector público. De carácter monopolista desde su creación, el juego de la lotería nacional serviría al Estado para iniciar su política de extracción de recursos económicos para su redistribución en obras de servicio social. Mediante el decreto XXXVI del 29 de abril de 1885, parte de sus fondos se utilizarían en la fundación de un hospicio nacional para dementes. La administración de la lotería se concedió entonces a la Junta de Caridad del Hospital San Juan de Dios, más de 50 años después (en 1950), por Ley de la República # 1152, se estableció la Junta de Protec

ción Social como único organismo autorizado para administrar la empresa.

De los ingresos que obtiene con la venta de billetes, refuerza el presupuesto de múltiples instituciones sociales, a las que se traspasan utilidades de esta fuente: al Gobierno Central, a la Caja Costarricense de Seguro Social, a diversos centros rurales de asistencia y a otras instituciones pertenecientes al sector de la salud.

Participan también de su producto la Dirección General de Adaptación y Bienestar Social, el Ministerio de Obras Públicas y la Universidad de Costa Rica.^{44/}

2.- Fábrica Nacional de Licores (FNL)

Esta empresa se fundó en 1851 con carácter de monopolio. Desde 1956 pasó a formar parte del Consejo Nacional de Producción, el que la administra como una división dotada de medios propios y de organización suficiente para su propia administración. Sus rentas se distribuyen entre el Consejo Nacional de Producción, el Poder Ejecutivo y otras instituciones del Estado.

La Fábrica se encarga de la destilación de alcoholes y de la producción de licores. Sus rentas las destina el Consejo Nacional de Producción a la financiación de algunos programas de desarrollo para la industria cañera nacional.

^{44/} El último acápite de este capítulo se ocupará del análisis financiero y del empleo de ésta y de las demás empresas públicas no financieras.

Este monopolio, que adquirió carta de naturalización hace más de un siglo, es hoy objeto de ácidos debates. Desde 1850 se aceptó como legalmente establecido por su Ley de Creación, el monopolio estatal para la fabricación de alcoholes. En la actualidad la empresa privada se propone participar en la actividad productiva de alcoholes carburantes, lo que por una parte vendría a representar considerables utilidades para el sector que intervenga en las operaciones; y al Estado, por la suya, le ayudaría a solucionar, en parte, la crisis de los combustibles. Los estudios que se han realizado, basados en el decreto de constitución de la empresa, la ley orgánica del Consejo Nacional de Producción; la ley de licores y sus reformas, concluyen que el monopolio se estableció para las bebidas alcohólicas pero no para la fabricación de alcohol. Consecuentemente, parece que sin necesidad de reformas legislativas pueda elaborarse y destilarse alcohol carburante como se proyectó y confiarse esta actividad a la libre empresa, campo que vendría a relevar el petróleo importado por materia prima nacional renovable.

3.- Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC)

En 1885 fue creada como Dirección General de Telégrafos y Radios Nacionales y actualmente existe bajo el nombre de Dirección Nacional de Comunicaciones. Es un órgano dependiente del Ministerio de Gobernación, que integra bajo ese nombre la Dirección General de Correos y la Dirección General de Telégrafos y Radios Nacionales.

La ley No. 5870 del 11 de diciembre de 1975 establece su administración por una Junta integrada por:

- a) Dos delegados del Ministerio de Gobernación, uno de los cuales será el Ministro.
- b) Un representante del ICE.
- c) Un representante de los trabajadores del Correo.
- d) Un representante de todos los trabajadores sindicalizados que pertenezcan a los sindicatos del ramo de las comunicaciones.

Esta Junta es la encargada de imponer las tasas por los servicios que presta.

Sus funciones son las de:

- a) Velar por la eficiencia, calidad y mejoramiento permanente de los servicios nacionales de correos, telégrafos y radios;
- b) Dar asesoramiento técnico en los aspectos de investigación, planeamiento, ejecución, organización y evaluación de los servicios postales y comunicaciones radiotelegráficas del país.

Ante la evolución e incremento de los servicios de correo se plantea un programa de modernización que costará $\text{Q}40$ millones y que se concluirá a más tardar a fines del año 1981. Se hará en dos etapas: la primera renovará el sistema de correos en las cabeceras de provincia y la segunda extenderá ésta acción al resto de las comunidades.

Se financiará con recursos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La Dirección Nacional de Correos cuenta con $\text{Q}18$ millones de fondos propios, aparte de la asignación presupuestaria nacional, con la cual se ha iniciado la renovación del sistema.

El presupuesto de la Dirección para el período 78-79, es de $\text{Q}70$ millones, y su mayor parte se destina al pago de los empleados.

4.- Ferrocarril Eléctrico al Pacífico (FEP)

La necesidad de unir el Valle Central del país con las costas del Pacífico, impulsó la inversión estatal hacia la participación directa en esta actividad de infraestructura, indispensable para apoyar la economía agro-exportadora de la época. En junio de 1888 el Congreso Constitucional emitió un decreto que autorizaba al Poder Ejecutivo para hacer los gastos de trazado y localización de una nueva vía férrea hacia el Pacífico. La obra empezó a realizarse 6 años después a partir del decreto

83 del 29 de junio de 1895 y el informe rendido por una comisión técnica que realizó los estudios para localizar el lugar de la estación terminal. Las obras se iniciaron en 1897 y luego de interrumpirse en varias ocasiones por falta de recursos -lo que obligó a renegociación de los contratos-, se concluyó totalmente con una estación terminal en el Puerto de Puntarenas, en 1910, fecha en que el ferrocarril entró en explotación.

Las entradas del ferrocarril se vieron diezmadas durante muchos años debido al elevado costo de los combustibles. Este representaba el 25% de los ingresos de la empresa. Los combustibles más utilizados para el funcionamiento de los trenes eran el carbón y la leña, de donde resultaba un servicio deficiente y riesgoso. La obtención y almacenamiento de petróleo no ofrecían grandes ventajas: el costo del combustible era muy alto y las fluctuaciones de sus precios constantes.

En 1926, durante la administración de don Ricardo Jiménez, se impulsó la obra de electrificación del ferrocarril. Mediante ley de la República se contrató con una compañía alemana (Allgemeine Elektrizitätsgesellschaft, de Berlín), con un costo de \$1.800.000 y en 1930 el servicio de tracción eléctrica se ofreció al público para toda la extensión de la obra (132 kms. hasta el Puerto de Puntarenas). En lo atigente a su régimen legal, la empresa ha sufrido importantes transformaciones. Fue primero dependencia del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y luego empresa autónoma de servicio así considerada por la Constitución

Política de 1949 (artículos 188 a 190) y ratificada en esta condición legal por la ley No. 1721 del 28 de diciembre de 1953.

5.- Compañía Nacional de Fuerza y Luz S. A. (CNFL)

Nuestro país fue uno de los primeros de América en contar con servicios de energía eléctrica. La primera planta fue inaugurada a fines del siglo pasado (en agosto de 1884) para proveer energía suficiente para el encendido de 25 lámparas de alumbrado público. Desde entonces hasta nuestros días, el país se mantiene, dentro de América Latina, entre los primeros en suministrar buenos servicios eléctricos con tarifas reducidas.

Ya desde los años 1927 y 1928 se empezó a insistir en la nacionalización de los servicios eléctricos. Aquellas luchas promovidas por la famosa "Liga Cívica", llevaron a la creación del Servicio Nacional de Electricidad (1928), y del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) en 1949. En el año 1941 se aprobó el contrato ley que dio origen a la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A., el que regula todas las operaciones de la empresa y la coloca bajo la supervisión del Servicio Nacional de Electricidad.

El 16 de octubre de 1968 el ICE adquirió la totalidad de las acciones comunes de la Compañía, hasta entonces propiedad de la "American and Foreign Power Co. Inc.", convirtiéndose así en el accionista mayoritario de

la empresa. El resto de las acciones comunes y la totalidad de las preferentes se halla en manos de accionistas costarricenses. En virtud de lo anterior la Compañía mantiene su status jurídico de empresa privada, regulada por el contrato eléctrico y las leyes comerciales y ordinarias del país.

El proceso de la nacionalización fue lento y produjo fuertes polémicas, sobre todo en los años 40. El viejo anhelo se ha cumplido. Los recursos eléctricos y su distribución son hoy nacionales.^{45/}

Lo que se discute en este momento es la conveniencia de fusionar el ICE con esta empresa, de suerte que se puedan eliminar las dualidades de funcionamiento, de contabilidad, auditoría y transporte, para de este modo disminuir los gastos burocráticos. También se estudia una propuesta para incorporar representantes de diferentes actividades económicas del país a su junta directiva.

La CNFL, estructurada como empresa privada, tiene su asamblea de accionistas y un consejo de administración. Presta sus servicios a una área económica y socialmente muy importante del país, cubre 18 cantones de 4 provincias (San José, Alajuela, Cartago y Heredia) con una población servida de más de un millón de personas. Trabaja intensamente con

^{45/} El grupo del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales protagonizó en 1941 una interesante polémica sobre la contratación eléctrica de la época, la que se deseaba garantizar para una nacionalización a corto plazo (a partir de 1943). Ver SURCO (#11). San José, Costa Rica, 1941.

el ICE para mejorar el intercambio de energía eléctrica entre ambas empresas y para reconstruir y extender el sistema de la empresa.^{46/}

6.- Consejo Nacional de Producción (CNP)

La aparición del Consejo Nacional de Producción como empresa pública empezó a gestarse en noviembre de 1943, año en que el Poder Ejecutivo emitió la ley No. 26 con la que se creó la Sección de Fomento de la Producción Agrícola, adscrita al Departamento de Juntas Rurales del Banco Nacional de Costa Rica.

Con la publicación de la Ley No. 110 del 26 de julio de 1944 la sección se modificó. En su lugar se creó una Comisión llamada "Consejo Nacional de Producción", a la que se encargó de orientar las actividades agrícolas, hasta entonces dirigidas por la Sección de Fomento Agrícola del Banco Nacional de Costa Rica.

Durante el "Gobierno de los 18 meses" (1948-1949), se le concedió personería jurídica mediante el decreto #160 de setiembre de 1948, y la Constitución de 1949 le garantizó su autonomía. En 1956 se le dotó de ley orgánica, la que se reformó en 1977 para redefinir sus objetivos y funciones. El artículo 3o. de esta Ley formula como los más importantes objetivos "...el fomento de la producción agrícola, pecuaria y marina, así como la estabilización de los precios de los artículos requeridos

^{46/} Información exhaustiva sobre la marcha de la empresa desde el siglo pasado puede encontrarse en: "Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A." Edición especial de "Electronoticias". San José, Costa Rica, octubre 1971.

para la alimentación de los habitantes del país, y los de las materias primas que requiera la industria nacional, procurando un equilibrio justo en las relaciones entre productores y consumidores, para lo cual podrá intervenir en el mercado "interno".^{47/}

Su administración la hace una junta directiva compuesta por siete miembros, un presidente ejecutivo y seis representantes de distintas instituciones y ministerios de Gobierno, el Ministro de Agricultura, el presidente ejecutivo del Banco Central; un representante de los bancos comerciales del Estado (con rango de gerente y vasta experiencia en el crédito agrícola), un representante de las centrales sindicales legalmente inscritas, un representante de las empresas agrícolas y pecuarias patrocinadas por el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), y otro de las cooperativas de pequeños agricultores. Estos últimos cuatro miembros son escogidos por el Consejo de Gobierno.

La institución tiene gerente y subgerente para cumplir con las funciones administrativas y posee un patrimonio constituido por los aportes de capital, las reservas que acuerde la junta directiva y las utilidades netas provenientes de las liquidaciones anuales (Art. No. 11 de su ley orgánica). Sus fuentes de financiamiento provienen de la actividad comercial de granos básicos y de recursos externos e internos.

^{47/} Ley # 6050. Ley Orgánica del C.N.P., 14 de marzo de 1977, Art. 3o. (Esta Ley reformó la # 2035 del 17 de julio de 1956).

El CNP formula un plan de acción para el mejor aprovechamiento de los cultivos de consumo con el MAG y el Consejo Agropecuario Nacional, y otro de zonificación para el cultivo de arroz en el Pacífico Seco, el que se alterna con sorgo inverniz para hacer un uso más racional de los recursos agrícolas del país.

En la actualidad, se halla presentado en la Asamblea Legislativa en proyecto de ley tendiente a que las cooperativas de consumo, producción y suministro asuman los expendios del CNP, con el fin de eliminar los intermediarios y abaratar los costos al consumidor de escasos recursos. La administración actual considera que con este paso se substituye la "política paternalista" de corte social demócrata, por una de participación de ahorro, reinversión y autogestión populares.^{48/} Solamente el CNP podrá comercializar los excedentes de arroz vendidos a otros países (80 mil toneladas). De este modo se eliminará la participación de los intermediarios en esta actividad y la institución da un nuevo paso para centralizar acciones y bajar costos.^{49/}

Otra medida de cambio de política para la institución la ha anunciado el actual Presidente y es la que se refiere a la eliminación del monopolio de licores. Tal derogatoria estimularía la producción de alcoholes carburantes al permitir la participación del sector privado. La

^{48/} LA REPUBLICA. San José, Costa Rica, 9-5-79. s.p.

^{49/} LA PRENSA LIBRE, San José, Costa Rica, 11-7-79. s.p.

Fábrica Nacional de Licores realiza estudios sobre las medidas señaladas y también sobre la posibilidad de producir alcoholes carburantes extraídos del banano, la yuca, el camote y el arroz.^{50/} El derrumbamiento del monopolio es considerado por el Gobierno como positivo e importante para el país, a la vez que permitirá reestructurar una parte muy significativa de la economía nacional.^{51/}

El CNP obtuvo en 1978 un considerable ahorro (Ø50 millones) por la industrialización y comercialización del arroz. Durante los últimos dos años la institución adquirió casi la totalidad de la cosecha de este grano, para lo cual arrendó las arroceras en manos de particulares.

El éxito de esta medida, representada por el monto ahorrado, ha empujado la decisión de retornar al sector privado las actividades de industrialización y comercialización del grano. Con la posible derogación del monopolio de elaboración de alcoholes y la privatización de algunas actividades se consolida las nuevas medidas de política económica que para esta institución se vienen anunciando persistentemente.

7.- Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

Dentro del grupo de empresas consideradas estratégicas para el desarrollo económico y social del país se ubica el ICE, empresa

^{50/} LA REPUBLICA, San José, Costa Rica, 9-10-79, sp.

^{51/} LA NACION, San José, Costa Rica, 20-10-79, página 2-A.

estatal que tiene el monopolio de la producción de energía eléctrica y de las telecomunicaciones. Por medio de ambas actividades el Estado garantiza a la empresa privada insumos que son vitales para su producción, su actividad también contribuye en algunos casos al desenvolvimiento de economías externas y en otras, y por medio de sus proyectos, concede un fuerte apoyo a grandes proyectos industriales que empatan con otros de explotación.

El ICE se creó en 1949 mediante el decreto de ley # 449 con el propósito fundamental de que gradualmente ejerciera el control de la producción, distribución y venta totales de energía eléctrica, hasta aquel momento en manos del sector privado (extranjero y nacional), el que manejaba esta importante actividad con tarifas onerosas para los consumidores y proporcionaba un deficiente servicio.

Se le invistió con grandes facultades: una organización descentralizada en materia de gestión y administración, para llevar a cabo los planes de construcción e instalación de nuevas plantas hidroeléctricas con sus correspondientes redes de transmisión, distribución y subestaciones.

En sus inicios, su acción se centró en el área metropolitana del país para luego hacerla trascender a los sectores rurales. Ya a partir de 1963 se puso en marcha el moderno sistema nacional de comunicaciones antes de ese año manual y hecho funcionar por una empresa privada, que prestaba el servicio sólo en los sectores urbanos.

Los objetivos primordiales de la empresa son los de dar solución a la escasez de energía eléctrica, satisfacer la demanda normal de fluido e impulsar el desarrollo de nuevas industrias y de la producción nacional. Así mismo, el ICE debe fomentar el uso de la electricidad en las regiones rurales y su consumo doméstico, unificar los esfuerzos para satisfacer las necesidades de energía eléctrica y mejorar el establecimiento, extensión y funcionamiento de los servicios de comunicación telefónica, telegráfica, radiográfica y radiotelefónica.

Su administración corresponde a un consejo directivo integrado por 7 miembros nombrados por el Poder Ejecutivo, ninguno de ellos representante de los trabajadores organizados del ramo.

Las rentas de la institución las determina su ley de creación y además provienen mayoritariamente de los derechos que el Estado adquirió de la Municipalidad de San José y de los recursos hidráulicos que sean declarados reservas nacionales. Puede también emitir bonos para financiar el desarrollo de sus programas y además obtiene ingresos por la venta de fluido eléctrico y del servicio telefónico, así como de préstamos internos y externos.

Durante el año 1978, esta empresa suministró el 86,43% de la energía eléctrica del país (1.600 millones de K.W.H.) de la cual un 75,72% se generó hidráulicamente y un 24,28% por plantas térmicas.

Para ese mismo año contaba con una capacidad instalada de 520.000

K.W.H. aproximadamente y su sistema telefónico con 140.524 líneas, 74 centrales telefónicas (55 automáticas, 3 semiautomáticas y 16 manuales) y alrededor de 110.000 abonados facturados.

Este año (1979) el ICE ha concluido la construcción del sistema hidroeléctrico del Arenal con una capacidad inicial de 157 mil kilovatios. En su segunda etapa (Corobicí), el proyecto alcanzará 174 mil kilovatios más. Con su puesta en marcha, la empresa producirá una eco nomía anual estimada en $\text{Q}180$ millones en combustibles derivados del pe tróleo.^{52/} Este último proyecto (etapa II "Corobicí") producirá una ampliación extraordinaria de la frontera agrícola del país. Promoverá el desarrollo de infraestructuras de riego, caminos, viviendas, comuni caciones, salud, educación y un vasto complejo industrial para la in - dustrialización de diversos productos. Su costo será de $\text{Q}3.000$ millones y dará irrigación a 130.000 hectáreas. En la construcción de esta obra intervienen, además del ICE, la Comisión Nacional de Aguas, las universidades, el MAG y los municipios afectados.^{53/}

Esta empresa es la mayor de cuentas existen dentro del sector pú blico, participó en 1979 con un 25,8% de la deuda externa pública - ($\text{Q}3.115.8$ millones de $\text{Q}12.077$ millones de deuda pública externa), des - tina el 21% de su presupuesto a cubrir sus obligaciones en el exterior

^{52/} LA NACION. San José, Costa Rica, 30-11-78, pág. 27-A.

^{53/} LA REPUBLICA. San José, Costa Rica, 28-2-79, s.p.

y el 39% del mismo lo financió ese año con recursos externos. Su índice de endeudamiento es también el más elevado del sector (60%). La política de la institución justifica tal situación señalando que estos niveles son necesarios para mantener el ritmo de desarrollo de sus programas y proyectos.^{54/} Para 1980, el país no tendrá que importar combustibles para la generación de energía eléctrica por medio de plantas térmicas, y más bien estará en capacidad de exportarla a corto plazo, a otros países de la región.

8.- Junta Administrativa de Servicios Eléctricos Municipales de Alajuela (JASEMA).

Esta empresa también fue creada durante la gestión de la Junta de Gobierno que se instauró en el poder en 1948.

Su establecimiento lo ampara el decreto de ley # 716 del mes de septiembre de 1949 en calidad de institución semiautónoma, encargada de la "administración de la empresa eléctrica perteneciente a la Municipalidad del cantón central de Alajuela y de las empresas de aquellas otras municipalidades de la provincia que así lo desearan, previo el convenio respectivo". (Art. 1º de su ley).

Sus objetivos fundamentales se refieren a la promoción de las empresas bajo su administración para organizarlas convenientemente, de

^{54/} LA NACION. San José, Costa Rica, 28-8-79, pág. 2-A.

suerte que procuran la preservación de las instalaciones de generación hidráulica, de transmisión y distribución de energía.

La Junta está administrada por tres miembros, dos de los cuales son nombrados por el Concejo de Alajuela y otro por el ICE.

Como información muy reciente sobre la empresa, es importante destacar que el 9 de octubre de 1979, fue traspasada al ICE y derogada su ley de creación. Se adujo como causa una situación de quiebra inminente y una total incapacidad para resolver sus problemas financieros.^{55/} Sus necesidades de numerario ascendían a ₡40 millones, suma indispensable para realizar los trabajos que demandaba la atención eficiente del servicio de su creciente número de abonados.

JASEMA sólo producía el 10% de la energía que vende. El 90% restante se lo comprobaba al ICE.^{56/} El cierre de esta empresa eléctrica provincial suscitó comentarios periodísticos desfavorables para las empresas estatales. El fracaso se adujo, es doble por ser empresa estatal, las que generalmente son sólo fuentes de problemas y de pérdidas.

9. Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)

En el mes de diciembre de 1953, con la emisión de la ley No. 1721, se creó el Instituto Autónomo del Ferrocarril Eléctrico al

^{55/} LA NACION. San José, Costa Rica. 25-4-79; 28-5-79, págs. 32-A.

^{56/} LA PRENSA LIBRE. San José, Costa Rica. 6-6-79, páginas 4 y 7.

Pacífico, entidad autónoma de servicio público, encargada de la explotación del ferrocarril, el muelle, las lanchas, faros, boyas y acueducto del puerto de Puntarenas. En marzo de 1972 fue reformado y convertido en el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico; se le facultó para realizar la planificación específica de las obras e instalaciones portuarias que requiera el desarrollo económico del país en el litoral del Pacífico y para construir las obras necesarias para prestar un eficiente servicio portuario, mejorar, mantener, operar y administrar los servicios e instalaciones a su cargo.

Su administración corresponde a una junta directiva integrada por cinco miembros nombrados por el Consejo de Gobierno: el Ministro de Obras Públicas y Transportes y cuatro representantes con experiencia, conocimiento y capacidades acordes con el carácter de la institución. La junta dirige la empresa y nombra un gerente general para su administración.

Su patrimonio lo constituyen inmuebles de diferente carácter (incluye los del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico); bienes que revierten al Estado en virtud de concesiones portuarias otorgadas a particulares. Entran en su patrimonio, además, todos los derechos e ingresos que se obtengan del funcionamiento y explotación de los puertos y ferrocarriles del Estado en la vertiente del Pacífico.

El INCOP se financia con ingresos provenientes de las tarifas de embarque y desembarque de mercaderías, las producidas por el Balneario de Ojo de Agua y con subsidios del Gobierno para el "Programa de Desarrollo del Plan Pesquero".

La empresa atraviesa por momentos difíciles. Sus equipos exigen constante reparación, el trabajo del muelle es superior a su capacidad instalada y hace falta máquinas para el funcionamiento de los servicios.^{57/} Las instalaciones portuarias podrían mejorar cuando se concluya el puerto de Caldera y se mejoren los muelles actuales. Por lo pronto se está reparando el muelle de Puntarenas (con un costo de \$11 millones), para que sirva en el futuro de muelle alternativo para mover 100 mil toneladas de carga grande. Caldera tendrá una capacidad de 500 mil toneladas al año, cinco veces mayor al muelle reconstruido de Puntarenas.^{58/} Este puerto se construye con el propósito de mejorar y expedir el tráfico marítimo para la exportación e importación y su costo se estima en \$450 millones.^{59/}

La actual administración ha denunciado públicamente que recibió la empresa sin organización ni patrimonio y con grandes deudas del ferrocarril. Esta afirmación se ha refutado, alegando que son las medi-

^{57/} LA NACION. San José, Costa Rica. 28-8-1978, página 2-A.

^{58/} LA NACION, San José, Costa Rica. 14-12-78, página 2-A.

^{59/} LA REPUBLICA. San José, Costa Rica. 28-2-1979, página 24.

das y políticas asumidas por los actuales administradores las que han traído el caos a la empresa, pues son de legalidad y conveniencia muy cuestionables.^{60/}

10.- Editorial Costa Rica (E.C.R.)

Fue creada en 1959 por ley No. 2366 y posteriormente reformada por ley No. 5488 de marzo de 1974. La empresa persigue como objetivos fomentar la cultura del país, mediante la edición de toda clase de obras literarias costarricenses y extranjeras y publicar las obras didácticas que solicite el Ministerio de Educación Pública. Su dirección está a cargo de la Asamblea de Autores, la que nombra el Consejo Directivo, encargado de la administración, formado a su vez por siete miembros.

El patrimonio obedece a una subvención del Estado, a utilidades obtenidas de las ediciones, donaciones e intereses por inversiones transitorias de fondos ociosos.

La ECR proyecta intensificar la publicación de libros a partir del año 1979 y conceder oportunidad a un mayor número de autores para publicar su producción.^{61/}

^{60/} LA NACION. San José, Costa Rica. 22-5-1979, página 2-A.

^{61/} LA REPUBLICA. San José, Costa Rica 11-1-1979, s.p.

Esta empresa ha generado el surgimiento de otras editoriales (públicas y privadas) y ha contribuido a desarrollar el ambiente cultural costarricense, por medio del nacimiento de autores y el renacimiento de otros, antes inactivos. Edita 100 títulos anuales, publica medio millón de ejemplares al año y mantiene 125 puestos de distribución.

3.2.2 Diecinueve años y 19 islas más: 1960-1979.

A. Un sector estatal ampliado con mayor participación en actividades de servicio.

1.- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA)

El ICAA forma parte del conjunto de tres empresas que han sido creadas por un grupo en el poder no sindicado con las concepciones social demócratas.^{62/} Se creó por emisión de la ley No. 2776, en abril de 1961, con el propósito de resolver los problemas de suministro de agua potable, recolección y evacuación de aguas negras y de residuos industriales líquidos. También se le confirió funciones normativas para administrar los sistemas de alcantarillado pluvial en las áreas urbanas. Su política en síntesis, debe estar orientada a la conservación de las cuencas hidrográficas y la protección ecológica, así como hacia el control de la contaminación de las aguas.

^{62/} Los otros dos son la Editorial Costa Rica (1959) y JAPDEVA (1961) ambos creados durante la administración del Lic. Mario Echandi Jiménez.

Se rige por una junta directiva nombrada por el Consejo de Gobierno, integrada por un presidente ejecutivo y seis personas más, con amplios conocimientos y experiencia en el campo de actividades de la institución. Su financiamiento y patrimonio no están claramente estipulados.

Mantiene un programa conocido como "fondo rotatorio para acueductos urbanos", encargado de dotar de agua potable a varias comunidades del país, programa que forma parte de su "Plan Nacional de Agua Potable", con el que se suministra agua a aquellas comunidades del país con más de 200 habitantes.^{63/}

Durante el año 1979, el ICAA ha adelantado varios proyectos de gran envergadura: de construcción de acueductos en 28 comunidades con un préstamo millonario con el BCIE (¢208 millones); de conclusión del acueducto de (obras de mejoramiento), con un valor de ¢30 millones y de construcción de un acueducto metropolitano (para suministrar agua a todas las poblaciones del país con más de 200 habitantes) y de control total del agua servida al país.^{64/}

2.- Junta Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)

Para el desarrollo del transporte y las comunicaciones, en la vertiente atlántica se concibió JAPDEVA como una institución

^{63/} LA NACION. San José, Costa Rica. 4-12-1978. Página 26 A.

^{64/} LA PRENSA LIBRE. San José, Costa Rica. 3-1-1979. Página 5.

autónoma de utilidad pública, creada por ley No. 3091 del 18 de febrero de 1963.

La empresa tiene como objetivos administrar el transporte ferroviario que prestan las empresas estatales de esta naturaleza para los puertos del Atlántico y promover el desarrollo socio-económico integral de la región. Está administrada y dirigida por un consejo de administración nombrado por el Consejo de Gobierno e integrado por 7 miembros: el Ministro de Obras Públicas y Transportes y seis miembros con experiencia en el campo de actividades de la institución.

La ley de creación de este instituto lo dota de patrimonio proveniente de los bienes inmuebles del Ferrocarril Nacional al Atlántico y de todos los terrenos del Estado situados en el área habilitada de canales navegables de una vasta zona que alcanza hasta el mar. Se financia con recursos obtenidos de la venta de servicio, la atención de los barcos, tarifas de trasiego de mercaderías y de explotación maderera, además de préstamos externos para sus inversiones.

La empresa enfrenta serios problemas causados por la poca capacidad de los muelles y su mal estado, agravados por el aumento de las exportaciones de productos agrícolas. Esta situación ha colocado al país en condición de atraso en materia portuaria con respecto a los demás estados del istmo, por lo que durante el año 1979 se inició la ejecución de un proyecto estimado en \$250 millones, destinado a mejorar el siste-

ma de funcionamiento del muelle.^{65/} La situación genera graves perjuicios a los importadores, quienes han urgido al Gobierno su atención inmediata e integral. El presidente de la institución ha calificado como "desastrosa" la situación del muelle por donde se registra el 75% de las importaciones y exportaciones del país y de prioridad inmediata su modernización.^{66/}

3.- Radiográfica Costarricense S. A. (RACSA)

La RACSA se constituyó como una sociedad anónima con capital del Estado y privado por Ley de la República # 3293 del mes de junio de 1964. La sociedad está formada por el ICE y la Cia. Radiográfica Internacional de Costa Rica, (sociedad anónima privada), cada una con participación del 50% de las acciones. Se autorizó al ICE la constitución de esta sociedad con el objeto fundamental de explotar los servicios de telecomunicaciones a que se refiere la ley No. 47 del mes de julio de 1921. La administra una junta directiva de cinco miembros, tres de los cuales los nombra el ICE, y los dos restantes la Compañía Radiográfica.

Su capital social alcanza la suma de ₡ 2 millones, representado por aportes de ₡1 millón que hace cada uno de los socios, en bienes muebles e inmuebles y efectivo.

^{65/} LA NACION. San José, Costa Rica. 5-12-1979, págs. 8 A y 10 A.

^{66/} LA NACION. San José, Costa Rica. 20-3-1979, página 4 A.

4.- Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago (JASEC)

Es otra de las empresas que mantiene importante gravitación en el campo de la producción y distribución de la energía eléctrica. Fue creada por ley No. 3300 del mes de julio de 1964 como un organismo semiautónomo para administrar la empresa eléctrica de la Municipalidad del cantón de Cartago y proporcionar el servicio de alumbrado público en las áreas de su jurisdicción.

Su junta directiva está compuesta por tres miembros, dos de ellos designados por el concejo y el tercero por el ICE, entidad que también nombra el administrador de la institución. Su patrimonio está formado por todos los bienes muebles e inmuebles y los derechos que pertenecen a la empresa eléctrica, traspasados a la Municipalidad del cantón central de Cartago. Su escasa capacidad financiera le ha valido serios conflictos con el ICE, al que JASEC adeuda ¢12 millones por suministro de fluido eléctrico y actualmente se promueve la elaboración de un proyecto de ley que le otorgue una subvención estatal de ¢3 millones para mejorar sus instalaciones.^{67/}

En los últimos años, y a pesar de sus problemas financieros, la empresa ha ampliado y mejorado sus servicios. Atiende 21.000 abonados, y ha logrado renovar su sistema de distribución y de electrificación rural,

^{67/} LA NACION. San José, Costa Rica. 18-9-1978. Página 23-A.

así como incrementar su capacidad de generar fluido eléctrico. Las ventas de energía al sector industrial aumentaron de 3 millones KWH (1967) a 14 millones KWH (1978) y ha podido realizar diversas obras de electrificación para beneficiar a más de mil familias y empresas en zonas rurales.

Con la ampliación del sistema hidroeléctrico de Birris la JASEC persigue estabilizar sus tarifas al disminuir las compras de energía que hace al ICE, y de este modo aumentar su capacidad actual de 8.000 KW. a 12.000 KW. El ICE se ha opuesto a este proyecto, alegando que es innecesario y que duplica inversiones. Por su parte, JASEC ha argumentado que la energía que compra al ICE es mucho más cara que la que la empresa produce, y que la ampliación de capacidad que supone el proyecto de Birris de carácter hidroeléctrico se produciría a un bajo costo y quizá con excedentes que serían rápidamente absorbidos por un aumento acelerado de la demanda, debido a la disponibilidad de un factor de producción tan importante como éste, especialmente en una época de costos crecientes de la energía térmica.^{68/}

5. Junta Administrativa de Acueductos de Escazú (JAAE)

Esta empresa la maneja la Municipalidad del cantón de Escazú, y se creó mediante la ley No. 4942 del mes de enero de 1972 con

^{68/} LA NACION. San José, Costa Rica, 17-4-1979. Página 15-C.

el objeto de administrar, en forma exclusiva, los acueductos de este cantón. La Ley la faculta para construir obras de captación, recepción y distribución de agua potable e instalación de cañerías, y a la vez que todas aquellas necesarias para la prestación del servicio.

La JAAE es administrada por una junta directiva compuesta por tres miembros, nombrados por los regidores de la Municipalidad del cantón.

La creación de esta empresa representa un caso típico de las instituciones que se forman para resolver conflictos políticos-sociales, que en momentos coyunturales atentan contra la captación de votos para los distintos grupos de poder que juegan en las campañas electorales.

Con la creación del SNAA (hoy ICAA), varias comunidades del país se creyeron afectadas por el pago y regulación del uso de un bien del que tradicionalmente se disponía casi en forma gratuita. La reacción experimentada por la imposición de tarifas tuvo distintas manifestaciones en las comunidades, pero un denominador común en casi todas: oposición rotunda y exacerbada de los agentes políticos pertenecientes a distintas agrupaciones quienes vieron en esta situación una oportunidad para apoyar el rechazo popular al SNAA y juntar votos en sus canastos electorales dado que se aproximaba una campaña que hacía preveer un cambio de partido en el poder.

Representantes del Partido Liberación Nacional en la Asamblea Legislativa auspiciaron las demandas populares y presentaron al segundo

poder de la República el proyecto de ley que dio creación a una débil y poco eficiente empresa, para cuya administración y ampliación de servicios no estaba preparada la municipalidad del lugar, la que además, no poseía capacidad financiera y por lo tanto de endeudamiento para emprender las obras de servicio que también demandaba la comunidad. La única vía para lograrlo, con el tiempo, era cargarle al Estado subsidios, casi permanentes, para ponerla a marchar. El resultado ha sido, no sólo el encarecimiento del servicio, cosa que se temió con la administración del SNAA, sino la constitución de una empresa pobre, que ha atravesado desde su surgimiento por severas crisis económicas, y que consecuentemente se ha visto imposibilitada para sustituir las redes anacrónicas de su sistema de acueductos y mejorar el servicio que maneja.

Fue hasta 1979, que mediante una inversión de ₡6 millones, pudo iniciar la administración de la JAAE la ampliación y mejoramiento del sistema de cañería para servir a la población de más de 30 mil habitantes del cantón, y solucionar así los problemas de escasez de agua que padece cada vez con mayores faltantes. El proyecto se financiará con un préstamo del ICAA y las obras se iniciarán en marzo de este año.^{69/} No obstante estos esfuerzos, un sector de la comunidad estudia la conveniencia de hacer una petición formal a la Asamblea Legislativa para que derogue la ley que creó esta institución, la que se considera mal admi-

^{69/} LA NACION. San José, Costa Rica. 19-2-1979. Página 2 A.

nistrada, para pasarla a manos de la Municipalidad directamente.

6. Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)

El "Archipiélago de las mil islas" empezó a alcanzar niveles considerados de "saturación" a partir de 1970, 14 empresas aumentaron el número de las existentes e hicieron más pesada y compleja la administración del sector público. Dentro del nuevo grupo se ubica la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, creada por ley No. 5889 del mes de marzo de 1976 con el fin de prestar servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y evacuación de aguas pluviales, además de generar y distribuir energía eléctrica y atender las necesidades de alumbrado público del cantón central de Heredia y de otros cantones que así lo soliciten.

Su administración la realiza una junta directiva compuesta por cinco miembros, dos nombrados por la Municipalidad del cantón central de Heredia, dos por el ICE y el ICAA respectivamente y uno por las municipalidades adheridas a esta empresa. Su patrimonio está compuesto por los bienes recibidos de las municipalidades, del ICAA, de la antigua Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Heredia (JASEMH) y de otras entidades que le traspasen la administración de servicios públicos. Este patrimonio pertenece a las municipalidades que se adhieran a la empresa, en forma proporcional a lo aportado por cada una de ellas.

B. El Estado como empresario industrial y manufacturero

1.- Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE)

Una nueva faceta adquiriría y trataría de consolidarse dentro del Estado, al intervenir éste sistemáticamente, a partir de la creación de RECOPE, en las actividades de carácter industrial y manufactureras, hasta la década de los 60 exclusivamente en manos de la empresa privada (excepción hecha de la FNL, monopolio estatal desde 1853 y hoy parte del CNP).

En junio de 1931 se emitió la ley No. 33, con la que se estableció el monopolio del Estado para la distribución de la gasolina con el fin de impedir la penetración de los monopolios petroleros mundiales en Costa Rica. Esta disposición, efímera en su duración y de pobres resultados^{70/} dio lugar a la declaratoria de otra ley, la No. 29 del mes de diciembre de 1940, que derogó la anterior y autorizó al Poder Ejecutivo a suscribir contratos con empresas petroleras privadas, las que se encargaban de la importación del petróleo crudo.

En setiembre de 1961 y acogiéndose a los beneficios de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial, se creó la Refinadora Costarricense

^{70/} El proceso de lucha que llevó al establecimiento de este monopolio estatal, fue factor determinante del golpe militar que en 1917 produjo la caída de don Alfredo González Flores, en el que además participaron los agentes de los monopolios petroleros mundiales.

de Petróleo, S.A., con la participación mayoritaria de la empresa norteamericana "Allied Chemical Co." (85% de las acciones). El Estado adquirió el 15% restante (en forma gratuita) y se propuso, con la constitución de esta empresa, dotar al país de su propia refinería, la que a mediano plazo pasaría a ser completamente estatal. Las condiciones originales estipulaban que los socios particulares poseerían el 85% de las acciones y por veinte años, al término de los cuales pasarían gratuitamente a manos del Estado costarricense. En 1964 se inició la construcción de la planta refinadora en Moín (Limón), la que inició su producción en 1966. En ese mismo año dio comienzo la construcción del oleoducto de Limón a Ochomogo (120 kms.) y al año siguiente éste entró en funcionamiento y RECOPE inició la venta de sus productos.

En setiembre de 1973 la empresa quebró. Entre otras razones, se aducen como las más importantes para su quiebra el persistente boicot a que la sometieron las compañías extranjeras encargadas de la distribución de gasolina, la negativa del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), de concederle una tarifa proteccionista, los bajos precios fijados a sus productos y la crisis energética mundial. Con su quiebra inminente, el Estado adquirió el 80% de las acciones al precio simbólico de un dólar (\$1) quedando el 20% restante en poder de los accionistas norteamericanos. En octubre de ese mismo año se adquirió ese 20% por la suma de \$200 mil.

La última fase del negocio, -la distribución y venta de los derivados del petróleo-, se trasladó de manos extranjeras a nacionales en setiembre de 1975, mediante el decreto ejecutivo No. 5154. Se completó así un proceso de dominio nacional sobre un sector estratégico de la economía del país y se tornó a una situación mucho más ventajosa que la que prevalecía antes de 1940, cuando se derogó el monopolio de la distribución de la gasolina por parte del Estado.

La empresa está administrada por una junta directiva compuesta por siete miembros, nombrados como en cualquier sociedad anónima por la asamblea general de accionistas. Su capital social lo constituye la suma de ₡3 millones, representado por 30.000 acciones comunes nominativas de ₡ 100 cada uno. Este aspecto se encuentra regulado por la ley No. 5508 del 8 de abril de 1974. Se financia por medio de préstamos internos y externos. Ha sido muy difícil para el Gobierno controlar estrictamente esta empresa. El carácter mismo de su constitución legal la ha mantenido fuera de la vigilancia de la Contraloría General de la República y el Gobierno sólo está facultado para inspeccionar su contabilidad. (En verdad ésta es facultad de todo socio en sociedad anónima). En cuanto a su control por parte del Estado, "... llama la atención que se tuviera buen cuidado de no señalar que habría un "representante" del Gobierno (en la etapa inicial) en la junta directiva nombrado por éste".^{71/}

71/ MURILLO ARIAS, Dr. Mauro. "Sobre el Control de las Sociedades-em - presa pública en Costa Rica". OFIPLAN, No. 7 de la Serie "Divulgación de Estudios Técnicos". San José, Costa Rica, 1976.

Su falta de control ha motivado acerbias críticas sobre su funcionamiento y sobre la administración de las utilidades. El actual presidente de la República se ha referido a ello, aseverando que "Desde que esta empresa fue nacionalizada pasó a formar parte de la responsabilidad pública para atender necesidades vitales de nuestro país y someterse a un tratamiento especial, lo cual somos garantes de convertir en realidad, en beneficio del ordenamiento económico y fiscal de la nación. Las utilidades de RECOPE no pueden formar parte de algo así que podría denominarse "bienes sueltos", sino que son parte del patrimonio y de los ingresos de los cuales debe disponer el Gobierno de Costa Rica para atender las necesidades del pueblo costarricense".^{72/}

A raíz de la fijación de nuevos y aumentados precios acordados por el Gobierno para la gasolina y el diesel, RECOPE volvió a ocupar la atención de la opinión pública. Su creación se ha dicho fue combatida desde su concepción misma y se la considera una de las instituciones económicas típicas del Partido Liberación Nacional. La pregunta que flota en el ambiente crítico es: ¿qué se quiso hacer con RECOPE?. De la empresa se asegura que no sólo ha servido para refinar el crudo, cosa que sólo hace a medias, sino que en su condición de ente poliforme, tanto refina como financia o subsidia, según "...lo ha entendido así la política de los gobiernos liberacionistas".^{73/} Se asegura que quien mejor entendió

^{72/} LA PRENSA LIBRE. San José, Costa Rica. 28-7-78, sp.

^{73/} BENAVIDES, Enrique. "La Columna". LA NACION, San José, Costa Rica 9-1-79, pág. 14-A.

la naturaleza multiforme de RECOPE fue la administración gubernamental anterior, la que la utilizó como "Caja de Pandora" para echar mano de sus fondos sin sujeción alguna a normas legales y reglamentarias. Con el cambio de gobierno se esperó también un cambio en esta empresa, "... que aunque tiene figura de refinadora, nadie sabe a ciencia cierta si no es más que una intermediaria en el mercado de los combustibles o una financiera privada del Estado".^{74/} Se concluye que durante esta administración RECOPE sigue siendo fiel a la imagen con que sus detractores la adjetivaron cuando el partido en el Gobierno anterior se empeñó en crearla como "la panacea del siglo".^{75/}

En la actualidad, en Costa Rica el 57% de la energía consumida procede del petróleo, el 33% de medios hidráulicos, el 9% de la leña y el 1% del bagazo. El consumo diario de petróleo se estima en un promedio de 20 mil barriles a un precio de \$14 y \$16 el barril, y la refinadora sólo industrializa el 50% del crudo demandado, el resto lo importa como producto terminado. El país paga por barril de crudo el equivalente a 200 kilos de banano o de 27,75 kilos de café y el 27% de las exportaciones se gasta en comprar petróleo.

La situación económica de RECOPE dista mucho de ser boyante. Definitivamente la afecta de modo muy sensible el aumento que han sufrido los precios de los combustibles en el mercado internacional. El Go

^{74/} BENAVIDES, Enrique. "La Columna". LA NACION, San José, Costa Rica 9-1-79, pág. 14-A.

^{75/} *Ibíd.*

bierno tendrá que asumir deudas por un monto de ¢220 millones por medio de un empréstito externo, con lo que se podrá bajar los costos de los combustibles.^{76/} Por su parte la Contraloría General de la República ha descubierto deficiencias en la administración de la empresa, debidas sobre todo a la falta de una adecuada unidad de auditoría interna, atrasos en su contabilidad y falta de confiabilidad en sus registros contables. Todo esto ha tenido el debate público de múltiples acusaciones formuladas por sus actuales administradores contra quienes la manejaron durante las gestiones anteriores. Las más relevantes personalidades políticas de los gobiernos pasados han salido a la prensa para defender ante la opinión pública los cargos que se les imputan, como creadoras y administradoras de una empresa considerada como desacierto político nacional.

2.- Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA):
Un organismo de gestión con múltiples subsidiarias

El proyecto político social demócrata y desarrollista que ocupó el poder durante los años que corrieron de 1970 a 1978, concibió como vital para acelerar el desarrollo económico y social del país, el establecimiento de un organismo de gestión con las características de una sociedad anónima con funciones parciales de "holding" privado y de capital mixto. Dentro de esta concepción se expresó siempre la idea de

^{76/} LA NACIÓN. San José, Costa Rica, 20-9-79, pág. 4-A.

que no era posible acelerar el crecimiento del sector público con una hipertrofia simultánea del sector privado empresarial. Inspirado en estos fundamentos se creó CODESA en 1972 por Ley No. 5122 de noviembre de ese año, como agente estatal, promotor del desarrollo y de la expansión de los sectores públicos y privado. El país sentía la necesidad de establecer un organismo público de fomento, que corriera los mismos riesgos que la empresa privada en la apertura de nuevos campos de producción de bienes y servicios, y especialmente en el financiamiento de este tipo de actividades.

La participación de CODESA en las empresas que promueve se entiende como temporal. Una vez que éstas se consoliden, CODESA pone a la venta sus títulos de propiedad para liberar así las inversiones que haya hecho, emprender actividades en otros campos, y ampliar así el número de empresas privadas destinadas a empujar el progreso del país en nuevas áreas, generalmente caracterizadas por la difícil tecnología que emplean.

Para un Estado de economía mixta resultaba muy importante buscar nuevas formas de apropiación del excedente que genera la actividad productiva privada, de suerte que debía aprovecharse la coyuntura favorable que había ofrecido un respaldo electoral de amplia mayoría para llevar al poder al Partido Liberación Nacional^{77/} e iniciar sin grandes conflictos entre los distintos sectores políticos, la creación de un organismo que

^{77/} El Partido Liberacional Nacional retornó al poder en 1970 respaldado casi por un 51% de los votos electorales.

fortaleciera las empresas privadas, dentro de un régimen económico así concebido.

Sus objetivos se articularon alrededor de funciones de modernización y ampliación de las actividades productivas existentes y del desarrollo de nuevas empresas, así como de promover el aprovechamiento de las oportunidades de mercado con que cuenta el país.

Para cumplir con sus objetivos, CODESA prepara programas y proyectos específicos de fomento económico; promueve la formación de nuevas empresas, proporciona asistencia técnica a las empresas establecidas, les concede préstamos y avales; impulsa el desarrollo del mercado nacional de capitales y promueve las exportaciones.

La gestión de CODESA como promotora de nuevas entidades industriales y manufactureras subsidiarias, la ha llevado a constituir empresas jurídicamente determinadas como sociedades anónimas, con lo cual facilita su organización y funcionamiento. Del total de sus subsidiarias, 8 se mueven dentro del sector industrial y 3 lo hacen en el de energía y transporte. Un consejo integrado por 7 miembros dirige y administra la empresa. El Ministro de Economía es miembro de pleno derecho del consejo de administración, y de los 6 miembros restantes, 3 son de nombramiento del Consejo de Gobierno y los otros 3 son nombrados por los accionistas privados.

Este caso extraño de empresa pública-ente privado, se rige por su Ley autorizativa y "supletoriamente por las disposiciones sobre la materia contempladas en el Código de Comercio" (Art. 2°), de donde este Código no la regula directamente, sino que se constituye en reglamentación meramente subsidiaria. Debe actuar además, conforme a determinados reglamentos que emita (Art. 2°). Falta en ella la intervención de la Contraloría General de la República. Su falta se cubre con controles considerados "graves" ^{78/} por una parte se dispone que llevará a cabo sus actividades en consulta y coordinación con la OFIPLAN, el Banco Central de Costa Rica, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, el Ministerio de Hacienda, y cuando corresponda, con las entidades públicas que intervienen en los campos cubiertos por sus programas y proyectos específicos de fomento económico (Art. 9 de la ley). Se considera una fortuna la ausencia de disposiciones sobre las consecuencias de la falta de consulta y de mecanismos concretos de coordinación. Pero en cambio se estableció que debe informar periódicamente al Banco Central de Costa Rica sobre los planes que pretenda realizar y las labores que haya realizado. Tampoco se dispuso acciones sobre las consecuencias de la omisión de tales informes, ni sobre las potestades del Banco Central de Costa Rica una vez que reciba los informes.

^{78/} MURILLO ARIAS, Dr. Mauro. La empresa pública. San José, Costa Rica. Separata de la Revista de Ciencias Jurídicas. Junio, setiembre y diciembre 1974, págs. 301-303.

La organización de CODESA se mantiene dentro del esquema de una asamblea de accionistas, un consejo de administración, uno o varios gerentes y un auditor. Ocurre que la importancia de la asamblea, del gerente y del auditor, cede ante el consejo de administración y su presidente ejecutivo.

La integración del consejo con un ministro de economía como miembro nato, (nos) pone en presencia de "...un nuevo modelo organizativo de otra innovación más en nuestra multiplicidad de formas estructurales". 79/

Lo que llama la atención de este curioso engendro empresarial es la falta de claridad de su naturaleza jurídica, la que no se podría definir, específicamente como pública ni privada. Su naturaleza jurídica es discutible. La situación se complica al no existir obstáculo constitucional para que el legislador cree una entidad pública conformada como sociedad. Según lo considera el Dr. Mauro Murillo, CODESA es entidad privada, aunque su ley constitutiva no lo declare así con toda precisión, y queda fuera de duda que "... la intención del legislador fue la de constituir un ente privado".80/ Resulta preocupante el uso que

79/ MURILLO ARIAS, Dr. Mauro. Ibid., pág. 302.

80/ MURILLO ARIAS, Dr. Mauro. Ibid., pág. 303.

de la sociedad está haciendo el legislador, como forma típica de las organizaciones privadas que realizan actividad de empresa. "CODESA es un ejemplo más de desnaturalización del modelo organizativo de la sociedad. Es la creación de entidades autónomas, las más autónomas que se hayan visto".^{81/}

El capital social autorizado para la empresa es de ₡100 millones, representados por 2 series de acciones: 33.000 comunes nominativas (de ₡1.000 c/u.), para ser vendidas al sector privado y 67.000 acciones comunes nominativas intransferibles (de ₡1.000 c/u.), suscritas en su totalidad por el Gobierno de la República. Para su financiamiento, dispone de los recursos provenientes de un porcentaje sobre cada dólar comercializado en el Banco Central de Costa Rica, de la emisión de bonos (también hecha por medio del B.C.C.R.), del crédito público y privado (interno y externo) y de las operaciones que practica la Bolsa Nacional de Valores, S.A.

La actual administración gubernamental se propone reestructurar CODESA para llevarla a niveles óptimos de eficiencia y eficacia, reorganizando para ello sus áreas de administración, de personal y de finanzas.

^{81/} MURILLO ARIAS, Dr. Mauro, Ibid. pág. 303.

Se ha implantado también controles financieros y presupuestarios para medir y evaluar la marcha de cada proyecto y se ha creado además una unidad de coordinación de proyectos y un programa de austeridad para sus gastos. Se ha propuesto además, la consolidación de los aspectos financieros, legales y técnicos de los 5 mayores proyectos que la institución ejecuta en la actualidad (ALUNASA, CATSA, CEMPA, CV y ALCORSA), algunos de ellos atrasados por falta de estudios, proyecciones y datos, lo que ha provocado una pérdida millonaria para el país en inversiones muy importantes.

Habienda cuenta de los problemas de CODESA, se trata hoy de darles solución en concordancia con los programas del Gobierno y consecuentemente, concentrar los esfuerzos de la Corporación en la promoción de múltiples proyectos, pequeños y medianos, en vez de orientar casi todos sus recursos a unas pocas empresas, concediendo prioridad a las de naturaleza agroindustrial y a los que sustituyan importaciones y a los basados en productos de exportación. Se ha redefinido las metas de la Corporación, en el futuro se preocupará más de promover la participación del sector privado en los proyectos para evitar la inversión de fondos propios que se "congelan" y crean una situación paternalista poco saludable. Tendrá que auspiciar el traspaso de algunos proyectos de servicio público al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (los de transporte remunerado de personas, ferrocarriles y ferry),

así como promover proyectos regionales para lograr una mayor descentralización de sus actividades y hacer llegar los beneficios de la riqueza que produzca a otras áreas del país.

Dentro de la complementación de sus funciones de agente financiero al servicio de los sectores privados, CODESA abrió la Bolsa Nacional de Valores S.A. (1976). Esta institución levanta capitales para financiar proyectos de interés nacional y facilita la transferencia de toda clase de títulos valores debidamente inscritos en la Bolsa, además de colocar en el público los títulos que posea en empresas privadas ya consolidadas.

En los últimos 7 meses del año anterior otorgó financiamiento y avales a 6 empresas por más de ₡43 millones. Es precisamente a este portamiento financiero tan activo al que se refiere el Lic. Oduber Quirós ripostando críticas que se hacen a la empresa, cuando afirma que "...aunque a esta institución se le han hecho muchos ataques, (...) ha ayudado a más de 500 empresas nacionales. Las entidades que al igual que CODESA apoyan las labores de diferentes sectores de la producción, deben funcionar como empresas privadas para la mayor flexibilidad de su trabajo, aun cuando la totalidad o mayoría de las acciones sean gubernamentales". 82/

82/ LA NACION. San José, Costa Rica, 28-4-78, pág. 34-A.

2.1 Las subsidiarias de CODESA en el área de los servicios y del transporte

En este campo de la actividad económica CODESA maneja tres empresas: TRANSMESA, Tempisque Ferry Boat y FECOSA, una de cada uno de los sectores del transporte automotor, fluvial y ferrocarrilero.

2.1.1 Tempisque Ferry Boat, S. A. (TFB)

Fue establecida por escritura pública el 11 de mayo de 1972 con el fin de practicar el comercio, la agricultura y la industria en todas sus formas. Una junta directiva compuesta por 3 miembros nombrados por la asamblea general de accionistas la administra, y sus atribuciones se rigen por lo estipulado en el Código de Comercio.

El TFB se constituyó primero como sociedad anónima propiedad de dos accionistas y fue traspasada a CODESA en el mes de mayo de 1976, la que posee 425 de sus acciones.

2.1.2 Transportes Metropolitanos S. A. (TRANSMESA)

Se creó con el objeto de modernizar y mejorar el transporte remunerado de personas en el área metropolitana de San José, mediante escritura pública, en marzo de 1976.

La administra una junta directiva que puede estar formada por 5 ó 7 miembros, y con atribuciones concedidas por el Código de Comercio y

nombrados por la asamblea general de accionistas. Su capital social es de ₡100 mil y está representado por 20 acciones comunes nominativas, 19 de las cuales CODESA posee (95%) y se financia con préstamos del Sistema Bancario Nacional. Debe a los bancos ₡63 millones por la financiación que otorgó para comprar trolebuses y microbuses, y tuvo que indemnizar al Gobierno de la URSS con ₡2.476.800 por haberle cancelado la compra de 25 trolebuses valorados en ₡50 millones. Su capacidad crediticia está agotada con los bancos del Sistema Nacional y existe la posibilidad de convertirla en una empresa estatal que preste servicios en ciertas comunidades del país. Se ha pensado en organizarla jurídicamente como dependencia del Poder Ejecutivo adscrita al MOPT, o de conservarla como sociedad anónima desligada de CODESA y vinculada directamente al Poder Ejecutivo, manteniendo su flexibilidad operativa.^{83/}

2.1.3 Ferrocarriles de Costa Rica S. A. (FECOSA)

FECOSA se creó por escritura pública del 25 de mayo de 1976, para administrar, modernizar y mejorar el transporte ferroviario nacional en coordinación con las autoridades competentes. La administra una junta directiva que puede estar compuesta por 5 y hasta 7 miembros, nombrados por la asamblea general de accionistas. Sus atribuciones las fija el Código de Comercio.

^{83/} LA NACION. San José, Costa Rica, 30-3-79, 6-5-79 y 6-8-79, págs. 8 A - 10 A y 2 A respectivamente.

Posee un capital social representado por 200 acciones comunes nominativas de 5 mil c/u., de las cuales CODESA posee 199 (99,5% del capital social) y la acción restante se halla en manos particulares (1 persona).

El 12 de enero de 1977 se emitió el decreto ejecutivo #6686-MOPT, el que establece que las dos empresas ferroviarias nacionales, el Ferrocarril Eléctrico al Pacífico (del INCOP), y el Ferrocarril Nacional al Atlántico (de JAPDEVA), se declaraban temporalmente intervenidos. Su Gobierno y administración corren a cargo de FECOSA desde entonces. Para la modernización de los ferrocarriles se financia con un préstamo avalado y pagado por el Gobierno de Costa Rica (\$90 millones). Obtiene además un porcentaje de la venta de cada caja de banano exportado (\$0,20) y los ingresos por la labor ferrocarrilera, alquiler de inmuebles (bodegas), servicio de taller a particulares y de computación.

Con su creación se ha tratado de solucionar la crisis ferrocarrilera y especialmente el problema de transporte bananero desde el atlántico. La fusión ha permitido el intercambio de equipo rodante entre ambas empresas y el mejoramiento del servicio para los usuarios. Dentro de poco tiempo se emprenderán las obras de modernización de las vías y la compra de más equipo rodante.

El Ferrocarril Nacional al Atlántico se electrificará en su totalidad con un costo aproximado de 223.6 millones, parte de los cuales

se destinará a la compra de vagones y locomotoras. Con su electrificación se espera hacer frente al incremento de la actividad bananera nacional (60% en los próximos años), al movimiento del puerto de Caldera y al transporte de cemento de la fábrica ubicada en Abangares.^{84/} Este último proyecto demandaría una inversión aproximada a ¢154.8 millones. En la zona atlántica se reconstruirá y modernizará las vías férreas, con un préstamo externo próximo a los ¢200 millones.

2.2 Las subsidiarias de CODESA en el sector industrial y manufacturero

En ocho empresas participa CODESA en diversas actividades de este sector, todas sociedades anónimas creadas durante las 2 últimas gestiones del Partido Liberación Nacional (1970-78), constituidas por escritura pública, regidas por el Código de Comercio, administradas por juntas directivas de 3 a 5 miembros nombrados por sus respectivas asambleas de accionistas: Subproductos del Café (S de Café, 1974), Central Azucarera Tempisque, (CATSA, 1975), Distribuidora Costarricense de Cemento (DCC, 1976), Aluminios Nacionales (ALUNASA, 1978), Algodones de Costa Rica S. A. (ALCORSA, 1977), Cementos del Valle (C.V., 1978), Guanacal, (G, 1976) y Cementos del Pacífico (CEMPA, 1973).

^{84/} LA NACION. San José, Costa Rica. 29-11-78, 6-3-79 y 13-8-79, págs. 8-A, 6-A y 4-A respectivamente.

Como se desprende de esta denominación, 3 empresas son de carácter agroindustrial y las 5 restantes están orientadas a satisfacer la demanda de dos sectores muy representativos dentro de la actividad económica y social del país: el de la construcción y la industria. Todas estas empresas obtienen sus ingresos de la venta de los bienes que producen.

2.2.1 Cementos del Pacífico S. A. (CEMPA)

Fue sociedad anónima de carácter privado hasta que CODESA compró el 99% de sus acciones en el año 1976. Esta empresa empezará a trabajar a principios de 1980, con una producción anual estimada en 10.439.000 sacos de cemento. La obra tendrá un costo total de $\text{Ø}500$ millones y la capacidad instalada de la planta será de 1300 toneladas diarias.^{85/}

2.2.2 Subproductos del Café, S.A. (S. del C.)

CODESA poseía el 60% de su capital social cuando se estableció la sociedad anónima con su participación. La empresa se dedica a la industrialización de los derivados de productos agrícolas, especialmente de los de la pulpa del café, para utilizarlos como alimento para los animales. A principios de 1979 las acciones de CODESA fueron vendidas al sector privado.

^{85/} LA NACION. San José, Costa Rica. 16-4-78, página 4-A.

2.2.3 Central Azucarera Tempisque S. A. (CATSA)

Tiene una capacidad de producción de 4000 toneladas diarias; este ingenio es el más grande de Costa Rica, se estima que pronto alcanzará una producción de 6.000 toneladas y que eventualmente entraría en el campo de la destilación de alcohol anhidrido para mezclarlo con la gasolina.

El establecimiento de CATSA ha favorecido la ampliación de la zona cañera. La empresa tenía cultivadas en principio 1.600 hectáreas propias de caña y luego fomentó el cultivo en 1.200 hectáreas más. Recibe la producción de agricultores independientes del sector, los que durante este año le han proporcionado 140 mil toneladas del producto.

CATSA se ha constituido, además en una fuente de empleo de considerable envergadura y en buena productora de divisas. Proporciona trabajo a 1.500 personas, técnicos, administrativos, obreros y peones agrícolas y durante este año exportó 120 mil quintales de crudo.

La gestación de esta empresa produjo un prolongado debate público. Durante la administración pasada se compró el ingenio a Puerto Rico por un valor de \$3 millones. La primera zafra fue un fracaso. La falta de experiencia y los desperfectos de la maquinaria provocaron el desastre de producción y financiero. No existían estudios de factibilidad y los costos ascendieron a ₡420 millones, sin contar la pérdida de ₡110 millones por el malogrado proyecto del alcohol anhidro.^{86/}

^{86/} LA NACION. San José, Costa Rica, 5-4-79, sp.

La idea de montar la fábrica de alcohol anhidro se formuló también durante la administración de gobierno anterior (en 1977). El proyecto de factibilidad que se hizo señaló muy ventajosa la puesta en marcha del proyecto en forma inmediata. Por una parte evitaría la fuga de divisas, al sustituir gasolina importada por la utilización de 48 millones de litros de alcohol, con lo que el país se ahorraría alrededor de $\text{Q}400$ millones al año. Por otra parte aumentaría el empleo y el desarrollo económico de su zona de instalación. La siembra y recolección de la caña, así como su proceso de industrialización, requerirían de 6.000 trabajadores y con la producción de 48 millones de litros de alcohol por año, se necesitaría unas 10.000 hectáreas de terreno sembrado de caña, con lo que se aprovecharía mucho más racionalmente las tierras con un cultivo más estable.

En enero de 1978 se firmó el contrato para la instalación del proyecto con 2 compañías petroleras estatales del Brasil. La actual administración de Gobierno ha avanzado mucho en su ejecución, y en enero de 1980 se espera comenzar la producción y distribución de alcohol anhidro.

2.2.4 Guanacal S. A. (G)

Sus acciones las tomó CODESA en abril de 1978 y en octubre de 1979 decidió cerrar la empresa debido a la mala ubicación de la planta, sus grandes pérdidas acumuladas ($\text{Q}12.5$ millones), sobrevaloración de los activos en $\text{Q}9.5$ millones, y la existencia de otras plantas

similares en el país.^{87/}

El costo de la planta había sido del orden de los ₡14 millones, de los cuales CODESA participó con ₡7 millones como préstamo e inversión.

2.2.5 Distribuidora Costarricense de Cemento S.A. (DCC)

Se estableció con el propósito de distribuir cemento, y por lo tanto desarrollar planes conducentes a fomentar el uso del cemento y a divulgar la tecnología del concreto. Según CODESA, esta sociedad se creó con el objeto básico de organizar y coordinar la industria del cemento, así como de programar eficientemente la producción de acuerdo con la demanda y la capacidad instalada de las plantas. Con estas actividades se podría lograr un precio único para todo el cemento elaborado en Costa Rica, de acuerdo con los costos.

2.2.6 Algodones de Costa Rica, S.A. (ALCORS)

CODESA posee 2.400 acciones de esta empresa (el 80% del capital social); el 20% restante lo poseen accionistas particulares. ALCORS se creó para evitar la salida de divisas en este rubro de la actividad económica, consecuencia del trabajo que antes se hacía en Nicaragua, con la consiguiente retención del valor agregado en el país.

En agosto de 1977 se inició la construcción de la primera desmotadora, la que funciona desde febrero de 1978. Desde agosto de 1979 empezó

^{87/} LA NACION . San José, Costa Rica, 14-10-1979. Página 15-B.

la instalación de una planta anexa, con el fin de garantizar a los agricultores la capacidad industrial necesaria para el desmote de todo su algodón, y de ese modo estimular el incremento en las siembras del año anterior. Esta segunda planta fue financiada con nuevos aportes de capital de CODESA y con fondos provenientes de un préstamo privado externo por un monto de $\text{Q}12$ millones.^{88/}

En enero del año pasado (1979), un incendio produjo sensibles pérdidas a la empresa, del orden de los $\text{Q}4$ millones, el que arruinó 10.000 unidades de algodón industrializado y clasificado casi en su totalidad.

2.2.7 Aluminios Nacionales S. A. (ALUNASA)

Concentra una inversión de $\text{Q}450$ millones e iniciará la producción secundaria de aluminio en 1980, con una capacidad instalada de 9.500 T.M. para vender al mercado centroamericano. CODESA ha dudado si la vende, la comparte o se queda con ella. La Corporación piensa imprimir un cambio de dirección a su política, e iniciar en enero de 1980 la venta del 50% de las acciones de ALUNASA. Lo que se pretende es formar un fondo para inversiones con los recursos que se obtengan con la venta de estas acciones. El valor inicial de esta empresa fue de $\text{Q}272,6$ millones y se cree que pueda llegar hasta los $\text{Q}600$ millones. Junto con CEMPA, CATSA y C.V., le cuesta a CODESA $\text{Q}1.950$ millones.

De este proyecto se dice que fue aceleradamente concebido y trami

^{88/} LA NACION. San José, Costa Rica, 8-8-1979. Pág. 8-C.

tado, sin los debidos estudios de prefactibilidad. El consumo de energía eléctrica y el empleo que ofrecería, serían sus dos únicas contribuciones al valor agregado que reciba este producto.^{89/}

2.2.8 Cementos del Valle S. A. (C.V.)

El origen de C.V. se remonta a la creación de una empresa privada llamada Calhidra S.A., creada a principios de la década de los 70, la que debido a problemas económicos y legales, llegó al borde de la quiebra. En 1977, para salvaguardar los intereses del Estado, se nombró a CODESA su depositaria judicial y se creó la empresa Cementos del Valle, para que hiciera trabajar la planta de Calhidra. Actualmente produce 400 toneladas diarias de "cliker", cantidad que se transforma en 150 mil toneladas de cemento al año, equivalentes a 3,5 millones de sacos.^{90/}

En sus primeros meses de funcionamiento produjo al Estado $\$2$ millones por impuesto de consumo, y ventas por $\$16,5$ millones, trabaja a un 78% de su capacidad instalada y produce una considerable economía de divisas al país.

^{89/} LA NACION. San José, Costa Rica. 16-12-1979. página 4-A.

^{90/} LA NACION. San José, Costa Rica. 25-8-78, pág. 2-A; 26-8-78, pág. 2-A y 28-8-78, pág. 6-A.

A finales del año 1979 su directiva renunció en pleno por discrepancias con los directores de CODESA. La Corporación manifestó que el desacuerdo había sido producido porque la junta directiva de "CV" no había querido someterse al reordenamiento impuesto a todas sus subsidiarias. Al parecer el reglamento que trataba de imponer CODESA fue considerado lesivo para sus intereses.

3.3 El volumen financiero y la capacidad empleadora del sector de empresas públicas no financieras: metodología para su análisis.

Este estudio se refiere exclusivamente a 26 empresas públicas no financieras, cuya condición de tales se apega estrictamente a la definición que para el caso establece el Fondo Monetario Internacional. Todas tienen en común la característica sumaria de producir y vender en gran escala, al público, bienes y servicios que podrían ser producidos o suelen producir las empresas privadas; fijar precios más bajos que el costo de producción o seguir políticas para el bienestar del productor o consumidor. Se separan del sector del Gobierno General porque se desempeñan en actividades que difieren por su naturaleza de las del Gobierno, amén de que se enfrentan con problemas de producción, costos y financiamiento con criterios distintos de los que establece el Gobierno.^{91/}

^{91/} Definición del Fondo Monetario Internacional, tomada de su Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas. Washington, D.C., Abril de 1975, página 31.

Entre el conjunto seleccionado, las hay autónomas, semiautónomas y sociedades anónimas; éstas últimas son sólo aquellas en que el Gobier no posee más de un 50% de sus acciones. (Ver Cuadro No. 29).

CUADRO No. 29

EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS, SEGUN REGIMEN LEGAL
DE ACUERDO A SU AÑO DE CREACION

Nombre de la Institución	Año de Creación	Institución Autónoma	Institución Semi-Autónoma	Sociedad Anónima
LOT ^{1/}	1845			
FNL ^{2/}	1851	X		
DNC ^{3/}	1885			
FEP ^{4/}	1910	X		
CNFL	1941			X
CNP	1943	X		
ICE	1949	X		
JASEMA	1949		X	
INCOP	1953	X		
ECR ^{5/}	1959	X		
ICAA	1961	X		
JAPDEVA	1963	X		
RACSA	1964			X
JASEC	1964		X	
JAAE	1972		X	
CODESA ^{6/}	1972			
TFB	1972			X
CEMPA	1973			X
RECOPE	1974			X

CUADRO No. 29 (CONT.)

Nombre de la Institución	Año de Creación	Institución Autónoma	Institución Semi-Autónoma	Sociedad Anónima
S del C	1974			X
CATSA	1975			X
ESPH ^{7/}	1976		X	
TRANSMESA	1976			X
FECOSA	1976			X
G	1976			X
DCC	1976			X
ALCORSÁ	1977			X
ALUNASA	1978			X
CV	1978			X

1/ Adscrita a la Junta de Protección Social de San José.

2/ Actualmente forma parte del CNP.

3/ Adscrita al Ministerio de Gobernación y Policía.

4/ En 1953 se convirtió en parte del INCOP, y en 1976 pasó a manos de FECOSA.

5/ Creada como "organismo del Estado".

6/ Según el Artículo No. 1 de su ley de creación es "una empresa de capital mixto" y de acuerdo al Artículo No. 2 de la misma ley "constituida con las características de una sociedad anónima".

7/ Creada como "organismo técnico auto-financiado y con plena personalidad jurídica".

FUENTE: Leyes de creación y escrituras de constitución de las empresas.

Es importante reiterar que fueron además escogidas por existir para su estudio suficientes datos económicos para el período más reciente de su análisis.

Las instituciones que quedan fuera del estudio son las consideradas "empresas públicas financieras" (Sistema Bancario Nacional, INS, - INVU, etc.) de gigantesca gravitación e importancia en el desarrollo que ha experimentado el país en los últimos 30 años. Este sector de empresas tendría que ser objeto de estudio en el futuro, para que a la par del que ocupa la atención del que aquí se realiza, conceda nuevas y mayores luces al conocimiento del sector público como un todo.

Para facilitar el análisis de este grupo de empresas primero se ha elaborado dos tipologías basadas en las variables "dimensión financiera" y "contribución al empleo". De acuerdo con el examen que se hace, resultan 3 categorías de empresas dentro de cada tipología. Para la primera (la de volumen financiero), se establecen 3 criterios de categorización según su activo total (1973-1977): pequeñas de 0,1 a 100 millones de colones, medianas de 101 a 1.000 millones de colones y grandes de 1.001 a 5.000 millones de colones. (Ver Cuadro No. 30).

CUADRO No. 30

TAMAÑO^{1/} DE LAS EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS
DE ACUERDO CON EL MONTO DE SUS ACTIVOS

1973	1974	1975	1976	1977
PEQUEÑAS (de 0,1 a 100 millones)				
ECR	JAAE	JAAE	ALUNASA	JAAE
JAAE	ECR	ECR	JAAE	DCC
ESPH	ESPH	TFB	ECR	ECR
JASEMA	JASEMA	ESPH	TFB	TFB
RACSA	RACSA	JASEMA	TRANSMESA	ALCORSÁ
JASEC	JASEC	CEMPA	JASEMA	JASEMA
JAPDEVA	JAPDEVA	JASEC	CEMPA	FECOSA
		RACSA	ESPH	ESPH
		JAPDEVA	JASEC	ALUNASA
			RACSA	RACSA
			JAPDEVA	JASEC
				INCOP
				TRANSMESA
MEDIANAS (de 101 a 1.000 millones)				
INCOP	INCOP	INCOP	CATSA	CEMPA
RECOPE	CNFL	CNFL	INCOP	JAPDEVA
CNP	CNP	CNP	CNFL	CATSA
CNFL	RECOPE	RECOPE	RECOPE	CNFL
ICAA	ICAA	ICAA	CNP	CNP
			ICAA	RECOPE
				ICAA
GRANDES (de 1.001 a 5.000 millones)				
ICE	ICE	ICE	ICE	ICE

^{1/} El tamaño de las empresas va en orden creciente.

FUENTE: Estados financieros de las empresas, datos de sus activos.

Para la segunda tipología, la que se fundamenta en el aporte que hacen las empresas al empleo, los tres criterios se refieren a su número total de empleados durante el período de análisis (1973-1977) y son: pequeñas de 1 a 100 empleados, medianas de 101 a 1.000 empleados y grandes de 1.001 a 5.000 empleados. (Ver Cuadro No. 31).

TAMAÑO^{1/} DE LAS EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS
DE ACUERDO CON EL NUMERO DE SUS EMPLEADOS

1973	1974	1975	1976	1977
PEQUEÑAS (de 1 a 100 empleados)				
ECR JAAE LOT JASEMA	ECR JAAE LOT JASEMA	ECR JAAE LOT JASEMA	ALUNASA ECR JAAE LOT JASEMA	ALUNASA TRANSMESA ECR JAAE LOT CEMPA JASEMA
MEDIANAS (de 101 a 1000 empleados)				
JASEC RACSA CNFL ICAA JAPDEVA	JASEC RACSA CNFL ICAA JAPDEVA	JASEC RACSA RECOPE CNFL ICAA JAPDEVA	JASEC ESPH RACSA CATSA RECOPE CNFL JAPDEVA ICAA	JASEC ESPH RACSA RECOPE CATSA CNFL JAPDEVA ICAA
GRANDES (de 1.001 a 5.000 empleados)				
CNP DNC ICE	CNP DNC ICE	DNC CNP ICE	DNC CNP ICE	DNC CNP FECOSA ICE

1/ El tamaño de las empresas va en orden creciente.

FUENTE: Datos suministrados por las propias empresas.

Como se observa en los cuadros Nos. 30 y 31 hay empresas que pasan de una a otra categoría, según los años del período, pero en su mayoría se mantienen dentro de la de su año base.

Según estas dos variables básicas y las categorías resultantes, más adelante se analizan otras tipologías, en las que la agrupación de las empresas se practica además según ramas de actividad económica.

Antes de iniciar la exposición y análisis de los cuadros que componen este acápite, se insertan a continuación algunos datos sobre los indicadores más relevantes de la estructura productiva, con el propósito de proporcionar otros elementos que permitan relacionar los datos del estudio con los propios del contexto global macroeconómico. La producción nacional ha venido mostrando un considerable aumento. Su tasa de crecimiento real fue de un 5,4% para la década 1957-1967 y de un 6,6% para la comprendida entre 1967-1977. Los sectores más dinámicos que califican esta tendencia para los períodos señalados, son los que corresponden a la industria, cuya tasa de crecimiento aumentó del 7,5% al 9,4%; a los servicios básicos, donde pasó del 6,4% al 9,9%, y a la construcción, con tasas que se elevaron del 5% al 9,3%.

Los sectores del comercio y de los servicios personales mantuvieron tasas de crecimiento similares al promedio nacional (del 5,4% al 6,6%) y el sector agrícola, en cambio mostró una sensible disminución, bajó un 5,1% (1957-1967) al 4,3% (1967-1977). (Cuadro No. 32).

CUADRO No. 32

COSTA RICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR CLASE DE ACTIVIDAD
ECONOMICA A VALORES DE PRODUCTOS
(en millones de colones)
(de 1966)

	1957	1967	1977	1978*
Agricultura	652.0	1.072.3	1.628.7	1.688.9
Industria	377.0	773.9	1.893.0	2.006.6
Electricidad	29.2	71.1	181.6	199.9
Construcción	122.3	199.3	482.8	510.8
Comercio	552.8	896.9	1.653.2	1.732.1
Transportes	115.5	198.9	512.2	571.1
Establecimientos Fi- nancieros	85.5	178.8	410.1	449.5
Bienes Inmuebles	282.3	424.1	603.1	626.6
Gobierno General	323.4	459.4	839.1	891.1
Otros Servicios Perso- nales	134.6	251.0	383.1	402.6
<u>Producto Interno Bruto</u>	<u>2,676.6</u>	<u>4,530.7</u>	<u>8,586.9</u>	<u>9,079.2</u>

* Cifras preliminares.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica: Cifras de Cuentas Nacionales.

La situación muestra los cambios más importantes que se dieron en la estructura productiva entre una y otra décadas, entre los que destaca, sobre todo, la significativa disminución de la participación del sector agrícola, dentro del PIB, al pasar del 24,4%, en 1957, al 19% en 1977, y el sector de servicios personales, que obtuvo un 31% en 1957 y 26% en 1977.

Los aumentos de participación dentro del PIB de los sectores industrial y de servicios, fueron en cambio, considerables: para el período señalado alcanzaron, el primero 14% (1957) y 22% (1977); el segundo 5,4% (1957) y 8,1% en 1977. Los sectores de la construcción y el comercio mantuvieron un porcentaje de participación con variaciones poco significativas dentro del PIB durante los años considerados (5% en 1967 y 6% en 1977; 21%, en 1967 y 19% en 1977, respectivamente). Durante 1978 el cambio más importante ocurrido en la estructura productiva es el que se observa en la tasa de crecimiento del PIB, la que disminuyó hasta un 5,7%. Por su parte, la situación de los sectores, dada por su tasa de crecimiento, no obstante que para todos los casos mostró fuertes disminuciones, en su relación con respecto al promedio nacional se mantuvo constante para el período 1957-1977. (Cuadro No. 33).

CUADRO No. 33

COSTA RICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR CLASE DE ACTIVIDAD

ECONOMICA A VALORES DE PRODUCTOS

(dato en porcentajes)

	1957	1967	1977	1978 *
Agricultura	24.4	23.7	19.0	18.6
Industria	14.1	17.1	22.0	22.1
Servicios básicos**	5.4	5.9	8.1	8.5
Construcción	4.6	4.4	5.6	5.6
Comercio	20.7	19.8	19.3	19.1
Servicios personales***	30.9	29.0	26.0	26.1
Producto Interno Bruto	100.0	100.0	100.0	100.0

* Cifras preliminares

** Comprende Electricidad y Comercio.

*** Comprende Establecimientos Financieros, Bienes Inmuebles, Gobierno General y Otros Servicios Personales.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica: Cifras de Cuentas Nacionales.

3.3.1 Tipología elaborada según su volumen financiero.

Del cuadro # 34 se obtiene una tipología, según la cual es factible agrupar las empresas de este estudio de acuerdo con el monto de sus activos y al sector de actividad dentro del cual se inscriben sus operaciones.

La evolución que han sufrido dentro del período de análisis (1973-1977) muestra que con pocas excepciones se mantienen dentro de la categoría en que nacieron. Sólo 3 de ellas han experimentado variaciones de posición en el último bienio: INCOP, que pasó de mediana a pequeña; JAPDEVA y CATSA, de pequeñas a medianas.

La importancia que concedió el grupo político que ocupó el poder durante esos años a la formación de empresas estatales y a su participación creciente en la industria y las manufacturas, se pone de manifiesto en el cuadro, al dar cuenta del modo en que las empresas se han desplazado en los últimos años, del sector de energía y transportes al industrial y manufacturero con la constitución de 6 organizaciones de este tipo.

CUADRO No. 34

EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS, TIPOLOGIA SEGUN EL
 MONTO DE SUS ACTIVOS, POR SECTORES DE ACTIVIDAD
 PERIODO 1973-1977

	1973	1974	1975	1976	1977
<u>SERVICIOS PUBLICOS GENERALES</u>					
LOT*					
<u>SERVICIOS DE ENERGIA Y TRANS-</u>					
<u>PORTE</u>					
CNFL	M	M	M	M	M
D C**					
ESPH	P	P	P	P	P
FECOSA					P
ICAA	M	M	M	M	M
ICE	G	G	G	G	G
INCOP	M	M	M	M	P
JAPDEVA	P	P	P	P	M
JASEC	P	P	P	P	P
JASEMA	P	P	P	P	P
JAAE	P	P	P	P	P
RACSA	P	P	P	P	P
TRANSMESA				P	P
TFB				P	P

CUADRO No. 34 (CONT.)

	1973	1974	1975	1976	1977
<u>ACTIVIDADES INDUSTRIALES</u>					
<u>Y MANUFACTURERAS</u>					
ALCORSA					P
ALUNASA				P	P
CATSA				M	M
CEMPA			P	P	M
DCC					P
ECR	P	P	P	P	P
RECOPE	M	M	M	M	M
<u>ACTIVIDADES AGROPECUARIAS</u>					
CNP	M	M	M	M	M

* Esta empresa está adscrita a la JPSSJ, la que la trabaja como un programa de egresos, por lo cual no existen datos de estados financieros.

** Esta empresa está adscrita al Ministerio de Gobernación y Policía, el que la trabaja como un programa, por lo cual no existen datos de esta dos financieros.

P = pequeña. M = mediana. G = grande.

FUENTE: Datos suministrados por las empresas.

La única empresa de gran envergadura dentro del conjunto es el ICE; ninguna de las otras seis consideradas medianas se le aproxima en volumen financiero (CNFL, subsidiaria del ICE; ICAA; INFOCOOP; CATSA; RECOPE Y - CNP). Sumados los activos de estas últimas para los años base y final de la serie, se aprecia como el ICE mantiene su posición de "gigante" dentro de la relación. (Los datos se obtienen del Cuadro No. 35).

Para 1973 sus activos fueron 1.430.560,0 (miles de colones) y los del grupo de las empresas medianas 856.417,0 (miles de colones). Estas a penas lograron representar un 60,6% de los activos del ICE durante ese año, y un 56,8% en 1977, al alcanzar las empresas medianas un volumen en sus activos de 2.628.661,0 (miles de colones) y el ICE de 4.628.839,0 (miles de colones). Ahora bien, si al ICE se agrega los activos de sus subsidiarias, esta diferencia será aún mayor. Para 1977, el monto total de este agregado llegó a poco más de 5.000 millones de colones.

Las empresas medianas gravitan en diferentes campos, pero sobre todo en los de la energía, el transporte, la producción, distribución y regulación de bienes y servicios para el consumo básico de la sociedad. Dos de ellas lo hacen en el de energía: CNFL y RECOPE; el ICAA y el CNP en el de la producción de servicios; CATSA en el agro-industrial e INCOP en el transportes.

Las empresas pequeñas forman el conjunto más numeroso, según la variable que sirvió para su selección. Tomados por la conformación de sus activos en el período en que no manifiestan desplazamiento, son 13 las que entran en esta categoría, 9 de las cuales pertenecen al sector de energía y transporte y las 4 restantes al industrial y manufacturero.

CUADRO No. 35

VOLUMEN FINANCIERO DE CADA UNA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

NO FINANCIERAS DE COSTA RICA, PERIODO 1973-1977

(DATOS EN MILES DE COLONES)

		1973	1974	1975	1976	1977
* ALCORSÁ	Activo					15.069.4
	Pasivo	N.E.	N.E.	N.E.	N.E.	9.069.4
	Patrimonio					6.000.0
ALUNASA	Activo				572.1	32.884.0
	Pasivo	N.E.	N.E.	N.E.	472.1	32.784.0
	Patrimonio				100.0	100.0
* CATSA	Activo				106.743.0	276.023.9
	Pasivo	N.E.	N.E.	N.E.	46.743.0	216.023.9
	Patrimonio				60.000.0	60.000.0
* CEMPA	Activo			17.264.3	25.319.3	103.987.9
	Pasivo	N.E.	N.E.	14.966.0	23.021.0	101.689.6
	Patrimonio			2.298.0	2.298.3	2.298.3
CNFL	Activo	146.144.0	172.779.0	271.737.0	322.852.0	381.950.0
	Pasivo	94.957.0	118.292.0	140.037.0	140.84.0	180.607.0
	Patrimonio	51.187.0	54.487.0	131.700.0	182.003.0	201.3 3.0

/.

CUADRO No. 35 (CONT.)

	1973	1974	1975	1976	1977	
CNP***	Activo	130.433.6	202.284.5	329.099.0	464.224.6	479.731.4
	Pasivo	80.124.1	150.714.5	352.523.8	595.038.3	310.082.6
	Patrimonio	50.309.5	51.570.0	(23.424.8)	(130.813.6)	169.648.8
DCC*	Activo					4.350.6
	Pasivo	N.E.	N.E.	N.E.	N.E.	3.805.8
	Patrimonio					544.8
DNC****	Activo					
	Pasivo					
	Patrimonio					
ECR	Activo	1.631.5	2.157.5	3.187.7	3.167.4	5.193.4
	Pasivo	582.9	537.1	1.035.8	974.8	1.144.4
	Patrimonio	1.048.6	1.620.4	2.151.9	2.192.6	4.049.0
ESPH	Activo	11.907.5	13.609.5	14.643.7	26.921.1	32.786.2
	Pasivo	1.412.9	2.281.7	2.002.9	3.819.5	7.271.9
	Patrimonio	10.494.6	11.327.8	12.640.8	23.101.6	25.514.3
FECOSA*	Activo					31.436.9
	Pasivo	N.E.	N.E.	N.E.	N.E.	30.436.9
	Patrimonio					1.000.0
ICAA	Activo	337.998.9	420.860.7	552.251.9	645.386.1	738.141.3
	Pasivo	82.868.4	134.547.6	228.745.0	299.058.9	293.292.7
	Patrimonio	255.130.5	286.313.1	323.506.9	346.327.2	444.848.6

./.

CUADRO No. 35 (CONT.)

	1973	1974	1975	1976	1977
ICE					
Activo	1.413.560.3	1.895.739.7	2.847.699.9	3.825.042.3	4.628.839.3
Pasivo	906.792.5	1.325.767.3	1.774.275.7	2.323.599.4	2.804.274.7
Patrimonio	506.767.8	569.972.4	1.073.424.2	1.501.442.9	1.824.564.6
INCOP					
Activo	114.882.0	134.143.4	108.698.7	126.284.8	59.660.2
Pasivo	41.505.0	62.966.7	40.957.7	56.483.0	38.898.9
Patrimonio	73.377.0	71.176.7	67.741.0	69.801.8	20.761.3
JAAE					
Activo	1.685.6	1.722.9	1.756.4	1.877.5	1.799.1
Pasivo	420.1	417.7	478.5	435.4	500.0
Patrimonio	1.265.5	1.305.2	1.277.9	1.442.1	1.299.1
JAPDEVA					
Activo	48.583.9	72.875.2	82.681.3	99.092.3	105.547.5
Pasivo	10.812.0	15.625.9	21.344.4	27.489.2	16.748.8
Patrimonio	37.771.9	57.249.3	61.336.9	71.603.1	88.798.7
JASEC					
Activo	28.456.6	32.581.9	33.705.1	36.099.6	39.064.7
Pasivo	15.549.8	21.774.5	23.284.9	15.652.4	18.423.4
Patrimonio	12.906.8	10.807.4	10.420.2	20.447.2	20.641.3
JASEMA					
Activo	12.720.0	14.634.3	16.534.6	17.882.2	18.371.6
Pasivo	3.909.8	5.572.3	6.774.2	7.459.8	7.362.1
Patrimonio	8.810.2	9.062.0	9.760.4	10.422.4	11.009.5
LOT					

Activo					
Pasivo					
Patrimonio					

CUADRO No. 35 (CONT.)

	1973	1974	1975	1976	1977	
* RACSA	Activo	24.367.0	28.034.0	34.220.0	41.056.0	35.623.0
	Pasivo	11.082.0	11.127.0	18.357.0	17.001.0	10.587.0
	Patrimonio	13.285.0	16.907.0	15.863.0	24.055.0	25.036.0
RECOPE	Activo	126.959.1	216.093.4	369.551.8	412.041.5	543.279.8
	Pasivo	59.256.8	121.015.5	212.595.2	224.026.7	341.532.9
	Patrimonio	67.702.3	95.077.8	156.956.6	188.014.8	201.746.9
* TFB	Activo			5.973.6	7.516.8	6.992.1
	Pasivo	N.E.	N.E.	4.497.8	8.281.0	9.337.1
	Patrimonio			1.475.8	(764.2)	(2.345.0)
TRANSMESA	Activo				13.559.9	70.041.8
	Pasivo	N.E.	N.E.	N.E.	13.459.9	63.191.5
	Patrimonio				100.0	6.850.3

* Estas empresas se encuentran estructuradas como sociedades anónimas y llevan sus estados financieros con el año fiscal (del 1° de octubre al 30 de setiembre), las restantes empresas llevan sus estados financieros con el año natural (del 1° de enero al 31 de diciembre).

** Esta empresa es la única que lleva sus estados financieros con el año cosecha (que se extiende desde el 1° de agosto al 31 de julio).

*** Esta empresa está adscrita a la JPSSJ, la que la trabaja como un programa de egresos, por lo cual no existen datos de estados financieros.

FUENTE: Datos suministrados por las empresas.

Si se elabora una agrupación de las empresas en categorías recom^upuestas dentro de cada sector, aparece con claridad hacia dónde se ha tratado de orientar la política de desarrollo del país en los últimos 30 años. Por su volumen financiero, los que se han creado y fortalecido se ubican en primer término en el sector de la energía, donde existen, una de gran magnitud, el ICE, 2 medianas, CNFL y RECOPE, y 4 pequeñas, ESPH, JASEC, JASEMA y JAAE. La energía es sin duda un factor de apoyo infraestructural de inmensa importancia para el desarrollo general del país, y en particular para el industrial que se requirió a partir de su inclu^usión en el MERCOMUN centroamericano. En el sector del transporte y las telecomunicaciones, sectores ambos de donde se ha logrado un reconocido progreso, se colocan 7 empresas, una mediana y 6 pequeñas. En el de la industria y manufacturas, cuatro, todas pequeñas; en el de las activida^udes agroindustriales 3, dos de ellas medianas y una pequeña. En el de servicios generales entran sólo 2, una mediana, el ICAA y la otra, la Lo^utería Nacional, sin calificación dentro del grupo por no existir datos sobre sus activos para el período. (cuadro No. 36).

El ICE y CODESA son las dos empresas públicas que manejan por me^udio de sus subsidiarias, los mayores volúmenes financieros dentro del conjunto total.

CUADRO No. 36

EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS, SEGUN EL MONTO DE SUS ACTIVOS,
REAGRUPADAS POR SECTORES ECONOMICOS CON ACTIVIDADES SIMILARES

1973-1977

	1973	1974	1975	1976	1977
<u>SERVICIOS PUBLICOS GENERALES</u>					
LOT [*]					
<u>ENERGIA</u>					
ICE	G	G	G	G	G
CNFL	M	M	M	M	M
ESPH	P	P	P	P	P
ICAA	M	M	M	M	M
JASEC	P	P	P	P	P
JASEMA	P	P	P	P	P
JAAE	P	P	P	P	P
RECOPE ^{**}	M	M	M	M	M
<u>TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES</u>					
DNC ^{***}					
FECOSA					P
INCOP	M	M	M	M	P
JAPDEVA	P	P	P	P	M

CUADRO No. 36 (CONT.)

	1973	1974	1975	1976	1977
RACSA	P	P	P	P	P
TRANSMESA				P	P
TFB				P	P
<u>ACTIVIDADES INDUSTRIALES Y MANUFACTURERAS</u>					
ALUNASA				P	P
CEMPA			P	P	M
DCC					P
ECR	P	P	P	P	P
<u>ACTIVIDADES AGRO-INDUSTRIALES</u>					
ALCORSA					P
CATSA				M	M
CNP	M	M	M	M	M

* Esta empresa está adscrita a la JPSSJ, la que la trabaja como un programa de egresos; por lo cual no existen datos de estados financieros.

** Se incluye en este sector de actividad por producir y vender un bien intermedio necesario para la producción de energía.

*** Esta empresa está adscrita al Ministerio de Gobernación y Policía, el que la trabaja como un programa; por lo cual no existen datos de esta - dos financieros.

P = pequeña. M = mediana. G = grande.

FUENTE: Datos suministrados por las empresas.

Los activos del ICE con sus subsidiarias pasaron de 1.584.071,3 (miles de colones) en 1973, a 5.046.412,3 (miles de colones) en 1977. Los de CODESA se movieron de 23.237.900,0 (miles de colones) en 1974 a 540.786.600,0 (miles de colones); las demás lo hicieron de 815.258,7 (miles de colones) en 1973 a 2.023.575,2 (miles de colones) en 1977. Una burda elaboración de estos datos lleva a la conclusión de que, el ICE ha aumentado sus activos en 3.462.341,0 (miles de colones); CODESA en 517.548,7 (miles de colones) y las demás en 1.208.316,5 (miles de colones). El conjunto total de empresas elevó sus activos de 2.422.567,9 (miles de colones, 1973) a 7.610.774,1 (1977). Su aumento en el período fue del orden de los 5.208.206,2 (miles de colones).^{92/}

3.3.2 Tipología elaborada según su capacidad empleadora.

La tasa de crecimiento de la población ha disminuido constantemente entre 1950 y 1978; para el período 1950-1963 fue del 3,7%, para el de los años 1963-73 bajó al 3,1% y finalmente ha llegado al 2,4% para el de los años 1973-1978.

La estructura del empleo ha tenido cambios impresionantes. La importancia relativa de la fuerza de trabajo (en relación con la población total), ha venido aumentando del 30% (en 1963) al 34% (1978).

^{92/} Para profundizar en el análisis sobre la contribución de estas empresas al desarrollo económico y social del país, habría sido importante contrastar los datos de estos cuadros con los correspondientes a inversión, consumo, pago de las deudas, etc. La información existe en el Banco Central. No fue posible recogerla para su sistematización, durante el período destinado a la investigación.

La tasa de desocupación abierta ha disminuido constantemente. En 1973 fue del 7,3% y en 1978 del 4,5%, lo que equivale a un mejor nivel de ocupación en contraste en el crecimiento de la fuerza de trabajo.

Se considera muy ventajoso para el desarrollo económico y la estabilidad política del país, que el sistema productivo haya logrado reducir los índices de desocupación y que a pesar de las alteraciones que ha sufrido absorba en cantidades relativamente suficientes la fuerza de trabajo que llega al mercado. Así por ejemplo la población dependiente (no ocupada) ha crecido en menor proporción, que la ocupada, y ha habido cambios en la relación de dependencia (No. de personas dependientes por persona ocupada), al establecer esa relación de 2,45 en 1973 a 2,08 en 1978 y disminuir en un 15%.

De manera similar a lo ocurrido en la estructura productiva también se ha modificado la participación de la población ocupada según los sectores productivos. El sector agrícola se mantiene como el mayor empleador, no obstante haber disminuído su participación del 50% (1963), al 30.4% en 1978.

Como empleadores importantes destacan en el período los sectores del comercio (9,9% en 1963 y 17,7% en 1978), de los servicios personales (18,4% en 1963 y 23,2% en 1978), y el de la construcción (5,5% en 1963 y 7,4% en 1978). (Cuadros Nos. 37 y 38).

CUADRO No. 37

COSTA RICA: POBLACION TOTAL, FUERZA DE TRABAJO Y POBLACION ACTIVA

1950-1978

-miles de personas-

POBLACION	1950		1963		1973		1978*	
	No. de Personas	Estructura	No. de Personas	Estructura	No. de Personas	Estructura	No. de Personas	Estructura
TOTAL	859.0	100.0	1.378.7	100.0	1.879.3	100.0	2.115.0	100.0
Fuerza de Trabajo	291.8	34.0	411.8	29.9	588.0	31.3	719.7	34.0
Inactivos	576.2	66.0	966.9	70.1	1.291.3	68.7	1.395.3	66.0

* A Julio de 1978.

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos: Censos de Población. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: Encuesta de Hogares.

COSTA RICA: DISTRIBUCION DE LA POBLACION TOTAL OCUPADA POR

RAMAS DE ACTIVIDAD: 1950-1978

RAMA DE ACTIVIDAD	A B S O L U T O		
	1950	1963	1973
TOTAL DEL PAIS	<u>279.953</u>	<u>382.147</u>	<u>544.776</u>
Agricultura	153.134	190.424	208.108
Industria 1/	31.635	44.828	70.130
Construcción	12.038	21.073	37.583
Servicios Básicos 2/	11.198	18.390	29.895
Comercio 3/	22.116	37.932	80.093
Servicios Personales 4/	49.832	70.500	118.967
			<u>687.044</u>

JULIO 1978 ^{5/}

RAMA DE ACTIVIDAD	R E L A T I V O		
	100.0	100.0	100.0
TOTAL DEL PAIS	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Agricultura	54.7	49.7	38.2
Industria 1/	11.3	11.7	12.9
Construcción	4.3	5.5	6.9
Servicios Básicos 2/	4.0	4.8	5.5
Comercio 3/	7.9	9.9	12.2
Servicios Personales 4/	17.8	18.4	24.3
			<u>30.4</u>
			<u>15.2</u>
			<u>7.4</u>
			<u>6.1</u>
			<u>17.7</u>
			<u>23.2</u>

1/ Incluye industria manufacturera y minas.

2/ Incluye electricidad, gas, agua, transporte, comunicaciones y almacenamiento.

3/ Incluye comercio al por mayor y menor, y bancos. 4/ Incluye resto de los sectores y actividades no bien especificadas.

5/ A Julio de 1978.

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos: Censos de Población. Ministerio Trabajo y Seguridad Social: Encuesta de Hogares.

La participación que ha tenido el sector de empresas públicas no financieras en la generación del empleo es innegable; la tipología que se ha elaborado basada en esta variable, los agrupa también en 3 categorías elementales: pequeñas, medianas y grandes. Dentro de la primera categoría se ubican 7 de ellas: La Lotería Nacional, JASEMA, JAAE, - TRANSMESA, ALUNASA, ECR y CEMPA, pertenecientes al sector de energía y transportes, una al de servicios públicos y 3 al industrial-manufacture ro. En la segunda lo hacen 8 empresas, 6 del sector de energía y trans porte y 2 al industrial-manufacturero.

De las tres mayores, el ICE y la DNC realizan actividades dentro del sector de energía y transportes y el CNP en el de actividades agropecuarias.

Ninguna de las empresas experimenta desplazamientos de una a otra categoría. Se mantienen durante todo el período dentro de la misma en que nacieron, (Cuadro # 39), y casi ninguna de ellas disminuye su volumen de empleo, con excepción casi insignificante del CNP y JASEC. Con respecto al año base, el conjunto ha aumentado su nivel de empleo en - 8.120 personas. En 1973 dio trabajo a 8.520 personas y en 1977 a 16.640 (un aumento registrado del 51,2%). Ver Cuadro No. 40.

CUADRO No. 39

COSTA RICA: TIPOLOGIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS
SEGUN SU VOLUMEN DE EMPLEO, POR RAMOS DE ACTIVIDADES 1973-1977

	1973	1974	1975	1976	1977
<u>SERVICIOS PUBLICOS GENERALES</u>					
Lotería	P	P	P	P	P
<u>SERVICIOS DE ENERGIA Y TRANS- PORTE</u>					
CNFL	M	M	M	M	M
DNC	G	G	G	G	G
ESPH	ND	ND	ND	M	M
FECOSA					G
ICAA	M	M	M	M	M
ICE	G	G	G	G	G
INCOP	ND	ND	ND	ND	ND
JAPDEVA	M	M	M	M	M
JASEC	M	M	M	M	M
JASEMA	P	P	P	P	P
JAAE	P	P	P	P	P
RACSA	M	M	M	M	M
TRANSMESA				ND	P
TFB				ND	ND
					./.

CUADRO No. 39 (CONT.)

	1973	1974	1975	1976	1977
<u>ACTIVIDADES INDUSTRIALES</u>					
<u>Y MANUFACTURERAS</u>					
ALCOSA					ND
ALUNASA				P	P
CATSA				M	M
CEMPA			ND	ND	P
CV					
DCC					ND
ECR	P	P	P	P	P
RECOPE	ND	ND	M	M	M
<u>ACTIVIDADES AGROPECUARIAS</u>					
CNP	G	G	G	G	G

NOTAS: P = pequeña M = mediana G = grande

ND = No disponible

FUENTE: Datos de las empresas, elaborados por las autoras.

CUADRO No. 40

COSTA RICA: EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS. COMPORTAMIENTO
DEL EMPLEO SEGUN EMPRESAS Y NUMERO DE PERSONAS EMPLEADAS

1973-1977

	1973	1974	1975	1976	1977
ALCORSA	NE	NE	NE	NE	ND
ALUNASA	NE	NE	NE	7	9
CATSA	NE	NE	NE	383	781
CEMPA	NE	NE	ND	ND	93
CNFL	618	662	713	772	816
CNP	1.424	1.536	1.814	1.974	1.946
CV	NE	NE	NE	NE	NE
DCC	NE	NE	NE	NE	ND
DNC	1.605	1.773	1.748	1.783	1.893
ECR	24	26	29	30	36
ESPH	ND	ND	ND	155	220
FECOSA	NE	NE	NE	NE	3.161
ICAA	622	715	862	913	988
ICE	2.729	3.750	3.921	4.129	4.609
INCOP	ND	ND	ND	ND	ND
JAAE	26	30	33	37	37
JAPDEVA	926	967	901	828	874
JASEC	135	141	149	154	168
JASEMA	90	94	97	100	95
LOTERIA	56	56	59	61	61
RACSA	265	263	249	242	247
RECOPE	ND	ND	417	477	577
TFB	NE	NE	ND	ND	ND
TRANSMESA	NE	NE	NE	NE	29
T O T A L	8.520	10.013	10.992	12.045	16.640

El Cuadro No. 41 muestra los totales de empleos de cada empresa por años según su rama de actividad económica. Si se analiza su tasa de crecimiento promedio anual, destaca el sector de actividades industriales y manufactureras como el más dinámico dentro del grupo, (181,2%). Este notable crecimiento se debe a la incorporación de ocho empresas al sector, 7 de las cuales son subsidiarias de CODESA. El segundo sector en importancia es el de energía y transportes con una tasa de crecimiento promedio anual de 17%. De nuevo el ICE es el que ha obtenido la mayor tasa promedio de crecimiento anual, pero esta vez sólo dentro de su propio sector de actividades. Lo superan CATSA y ALUNASA, dentro del sector industrial manufacturero, con 103,9% y 28,6% respectivamente.

CUADRO No. 41

RECURSOS HUMANOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS
 POR AÑOS, SEGUN SECTORES ECONOMICOS Y EMPRESAS

	1973	1974	1975	1976	1977	Tasa de Crecimien to Promedio Anual 1973/1977
TOTAL	8.520	10.013	10.992	12.045	16.640	18.2
<u>SERVICIOS PUBLICOS GENERALES</u>	56	56	59	61	61	2.2
Lotería	56	56	59	61	61	2.2
Totogol	ND	ND	ND	ND	-	-
<u>SERVICIOS DE ENERGIA Y TRANSPORTE</u>	7.016	8.395	8.673	9.113	13.137	17.0
CNFL	618	662	713	772	816	7.2
DNC	1.605	1.773	1.748	1.783	1.893	4.2
ESPH	ND	ND	ND	155	220	41.9 <u>1/</u>
FECOSA	NE	NE	NE	NE	3.161	
ICAA	622	715	862	913	988	12.3
ICE	2.729	3.750	3.921	4.129	4.609	14.0
INCOP	ND	ND	ND	ND	ND	
JAPDEVA	926	967	901	828	874	- 1.4
JASEC	135	141	149	154	168	5.6
						./.

CUADRO No. 41 (CONT.)

	1973	1974	1975	1976	1977	Tasa de Crecimien to Promedio Anual 1973/1977
JASEMA	90	94	97	100	95	1.4
JAAE	26	30	33	37	37	9.2
RACSA	265	263	249	242	247	- 1.7
TRANSMESA	NE	NE	NE	NE	29	
TFB	NE	NE	NE	ND	ND	
<u>ACTIVIDADES INDUSTRIALES Y</u>						
<u>MANUFACTURERAS</u>	24	26	446	897	1.496	181.0
ALCORSA	NE	NE	NE	NE	NE	
ALUNASA	NE	NE	NE	7	9	28.6 ^{1/}
CATSA	NE	NE	NE	383	781	103.9 ^{1/}
CEMPA	NE	NE	NE	ND	93	
CV	NE	NE	NE	NE	NE	
DCC	NE	NE	NE	NE	NE	
ECR	24	26	29	30	36	10.7
G	NE	NE	NE	NE	NE	
RECOPE	ND	ND	417	477	577	17.6 ^{2/}
<u>ACTIVIDADES AGROPECUARIAS</u>	1.424	1.536	1.814	1.974	1.946	8.1
CNP	1.424	1.536	1.814	1.974	1.946	

NOTAS: 1) Tasa de crecimiento promedio anual 1976/1977.

2) Tasa de crecimiento promedio anual 1975/1977

ND = No disponible
NE = No existía.

FUENTE: Datos de las empresas, elaborados por las autoras.

Del Cuadro No. 42 se obtiene una distribución de la estructura relativa de los recursos humanos, según rama de actividad y por años de período. El sector de energía y transportes es el más importante, a pesar de que ha ido perdiendo esta característica relativa durante el período (82,35% en 1973 y 79% en 1977). La segunda posición corresponde al sector agropecuario, el que también ha disminuido su importancia, al pasar de un 17% en 1973 a un 12% en 1977. El sector más dinámico fue el industrial-manufacturero. Durante el período pasó de un 0,3% (en 1973) a un 9% (en 1977).

Dentro del sector de energía y transporte el ICE se presenta como la empresa más grande en 1973, al absorber el 32% del total del sector y en 1977 el 27,69%. En 1977, las empresas que se colocan inmediatamente después del ICE son: FECOSA y la DNC, con el 19% y el 11% respectivamente.

En el sector de actividades industriales y manufactureras, califican CATSA y RECOPE como las empresas que obtuvieron casi la totalidad de la importancia relativa del sector. CATSA representó casi el 5% del total para 1977 y RECOPE el 3,5%.

Sin duda que estas empresas absorben más fuerza de trabajo perteneciente a las categorías más bajas de la calificación. Su personal de servicio y de obra asciende a 8.623 personas en 1977; (en 1973 fue de 3.713 personas). La diferencia de 4.910 trabajadores es muy significativa (aumenta en 43,1% el número de personas que emplean esas categorías).

Las categorías más calificadas del sector en su conjunto (niveles superior, ejecutivo, administrativo, profesional, universitario y técnico), pasaron de 4.807 a 8.017 personas (1973-1977). Su aumento absoluto, fue inferior al experimentado en los niveles de servicio y de obra (3.210 empleados en el período), pero el de su crecimiento porcentual fue superior al de estos dos últimos sectores juntos (60%).

CUADRO No. 42

ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS HUMANOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS NO
FINANCIERAS, POR AÑOS SEGUN SECTORES ECONOMICOS Y EMPRESAS

(DATOS EN PORCENTAJES)

	1973	1974	1975	1976	1977
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
<u>SERVICIOS PUBLICOS GE- NERALES</u>	0.66	0.56	0.54	0.51	0.37
LOT	0.66	0.56	0.54	0.51	0.37
<u>SERVICIOS DE ENERGIA Y TRANSPORTE</u>	82.35	83.84	78.90	75.65	78.95
CNFL	7.25	6.61	6.49	6.40	4.90
DNC	18.84	17.71	15.90	14.80	11.38
ESPH	-	-	-	1.29	1.32
FECOSA	-	-	-	-	18.99
ICAA	7.30	7.14	7.84	7.58	5.94
ICE	32.03	37.45	35.67	34.28	27.69
INCOP	-	-	-	-	-
JAPDEVA	10.87	9.66	8.19	6.87	5.25
JASEC	1.58	1.40	1.36	1.28	1.01
JASEMA	1.06	0.94	0.88	0.84	0.57
JAAE	0.31	0.30	0.30	0.30	0.22
RACSA	3.11	2.63	2.27	2.01	1.48
TRANSMESA	-	-	-	-	0.17
TFB	-	-	-	-	-

./.

CUADRO No. 42 (CONT.)

	1973	1974	1975	1976	1977
<u>ACTIVIDADES INDUSTRIALES Y MANUFACTURERAS</u>	0.28	0.26	4.06	7.45	8.99
ALCORSА	-	-	-	-	-
ALUNASA	-	-	-	0.06	0.05
CATSA	-	-	-	3.18	4.69
CEMPA	-	-	-	-	0.56
DCC	-	-	-	-	-
ECR	0.28	0.26	0.27	0.25	0.22
G	-	-	-	-	-
RECOPE	-	-	3.79	3.96	3.47
<u>ACTIVIDADES AGROPECUARIAS</u>	16.71	15.34	16.50	16.39	11.69
CNP	16.71	15.34	16.50	16.39	11.69

FUENTE: Datos de las empresas, elaborados por las autoras.

El nivel que tuvo la mayor tasa de crecimiento promedio anual (1973-1977) fue el correspondiente al personal de obra (32%), el segundo lugar correspondió al de profesionales universitarios (21%), al del personal ejecutivo el tercero (19%), y a los de personal superior, administrativo, técnico y de servicio un 14%, 13,2%, 13% y 7% respectivamente. (Cuadro No. 43).

CUADRO No. 43

RECURSOS HUMANOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS,
POR AÑOS, SEGUN NIVELES Y SECTORES ECONOMICOS

	1973	1974	1975	1976	1977	Tasa de Creci- miento Promedio Anual 1973/1977
<u>TOTAL</u>	8.520	10.013	10.992	12.046	16.640	18.2
<u>Superior</u>	65	66	71	89	108	13.5
Servicios Públicos Generales	-	-	-	-	-	-
Servicios de Energía y Transporte	51	52	48	54	69	7.8
Actividades Industriales y Manuf.	7	7	16	28	32	46.2
Actividades Agropecuarias	7	7	7	7	7	-
<u>Ejecutivo</u>	55	63	82	96	111	19.2
Servicios Públicos Generales	-	-	-	-	-	-
Servicios de Energía y Transporte	41	47	54	64	71	14.7
Actividades Industriales y Manuf.	1	1	13	17	22	116.6
Actividades Agropecuarias	13	15	15	15	18	8.5

./.

CUADRO No. 43 (CONT.)

	1973	1974	1975	1976	1977	Tasa de Creci- miento Promedio Anual 1973/1977
<u>Administrativo</u>	2.871	3.170	3.666	3.862	4.713	13.2
Servicios Públicos Generales	25	25	26	26	26	1.0
Servicios de Energía y Transporte	1.871	2.083	2.304	2.361	3.152	13.9
Actividades Industriales y Manuf.	13	13	116	164	244	108.1
Actividades Agropecuarias	962	1.049	1.220	1.311	1.291	7.6
<u>Profesional Universitario</u>	261	329	414	469	584	22.3
Servicios Públicos Generales	-	-	-	-	-	-
Servicios de Energía y Transporte	233	299	325	374	434	16.8
Actividades Industriales y Manuf.	-	-	15	19	43	69.3
Actividades Agropecuarias	28	30	74	76	107	39.8
<u>Técnico</u>	1.555	1.797	2.127	2.322	2.501	12.6
Servicios Públicos Generales	26	26	28	29	28	1.9
Servicios de Energía y Transporte	1.454	1.696	1.883	2.049	2.157	10.4
Actividades Industriales y Manuf.	-	-	101	102	142	18.6
Actividades Agropecuarias	75	75	115	142	174	23.4

CUADRO No. 43 (CONT.)

	1973	1974	1975	1976	1977	Tasa de Creci- miento Promedio Anual 1973-1977
<u>De Servicio</u>	1.501	1.777	1.722	1.758	1.963	6.9
Servicios Públicos Generales	5	5	5	6	7	8.8
Servicios de Energía y Transporte	1.232	1.487	1.336	1.370	1.629	7.2
Actividades Industriales y Manuf.	3	5	85	91	111	146.6
Actividades Agropecuarias	261	280	296	291	216	-4.6
<u>De Obra</u>	2.212	2.811	2.910	3.449	6.660	31.7
Servicios Públicos Generales	-	-	-	-	-	-
Servicios de Energía y Transporte	2.134	2.731	2.723	2.842	5.625	27.4
Actividades Industriales y Manuf.	-	-	100	476	902	200.3
Actividades Agropecuarias	78	80	87	132	133	14.3

FUENTE: Datos de las empresas, elaborados por las autoras.

De acuerdo con la estructura de los recursos humanos según los tipos de puestos y las ramas de actividades económicas a que pertenezcan, la información arroja datos muy interesantes.

Para 1973 el personal administrativo representó un 34% del total de todo el conjunto compuesto por los distintos sectores.

De ese total, el sector de servicios energéticos y de transportes, absorbió el 22%, el de obra un 26% y dentro de esa misma categoría, también el de energía y transportes fue el mayor con un 25%.

La situación cambió de modo rotundo para 1977. En este año el personal administrativo apenas absorbió el 28% del total y el de obra el 40%. El sector de energía y transportes mantuvo su posición dentro del total de sectores, absorbiendo el 79% en 1977, contra un 82% en 1973 - (Cuadro No. 44).

CUADRO No. 44

ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS HUMANOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS, POR AÑOS, SEGUN NIVELES Y SECTORES ECONOMICOS

(DATOS EN PORCENTAJES)

	1973	1974	1975	1976	1977
<u>TOTAL</u>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
<u>Superior</u>	0.76	0.66	0.65	0.74	0.65
Servicios Públicos Generales	-	-	-	-	-
Servicios de Energía y Transporte	0.60	0.52	0.44	0.45	0.41
Actividades Industriales y Manufact.	0.08	0.07	0.15	0.23	0.20
Actividades Agropecuarias	0.08	0.07	0.06	0.06	0.04
<u>Ejecutivo</u>	0.65	0.63	0.75	0.80	0.67
Servicios Públicos Generales	-	-	-	-	-
Servicios de Energía y Transporte	0.49	0.47	0.49	0.53	0.43
Actividades Industriales y Manufact.	0.01	0.01	0.12	0.15	0.13
Actividades Agropecuarias	0.15	0.15	0.14	0.12	0.11
<u>Administrativo</u>	33.70	31.66	33.35	32.06	28.32
Servicios Públicos Generales	0.29	0.25	0.24	0.22	0.16
Servicios de Energía y Transporte	21.97	20.80	20.96	19.60	18.93
Actividades Industriales y Manufact.	0.15	0.13	1.05	1.36	1.47
Actividades Agropecuarias	11.29	10.48	11.10	10.88	7.76

CUADRO No. 44 (CONT.)

	1973	1974	1975	1976	1977
<u>Profesional Universitario</u>	3.06	3.29	3.77	3.89	3.51
Servicios Públicos Generales	-	-	-	-	-
Servicios de Energía y Transporte	2.73	2.99	2.96	3.10	2.61
Actividades Industriales y Manufact.	-	-	0.14	0.16	0.26
Actividades Agropecuarias	0.33	0.30	0.67	0.63	0.64
<u>Técnico</u>	18.25	17.95	19.35	19.28	15.03
Servicios Públicos Generales	0.30	0.26	0.25	0.24	0.17
Servicios de Energía y Transporte	17.07	16.94	17.13	17.01	12.96
Actividades Industriales y Manufact.	-	-	0.92	0.85	0.85
Actividades Agropecuarias	0.88	0.75	1.05	1.18	1.05
<u>De Servicio</u>	17.62	17.75	15.66	14.59	11.80
Servicios Públicos Generales	0.06	0.05	0.05	0.05	0.04
Servicios de Energía y Transporte	14.46	14.85	12.15	11.36	9.79
Actividades Industriales y Manufact.	0.04	0.05	0.77	0.76	0.67
Actividades Agropecuarias	3.06	2.80	2.69	2.42	1.30
<u>De Obra</u>	25.96	28.06	26.47	28.64	40.02
Servicios Públicos Generales	-	-	-	-	-
Servicios de Energía y Transporte	25.05	27.27	24.77	23.59	33.80
Actividades Industriales y Manufact.	-	-	0.91	3.95	5.42
Actividades Agropecuarias	0.92	0.79	0.79	1.10	0.80

FUENTE: Datos de las empresas, elaborados por las autoras.

Si se compara el empleo generado por el sector de empresas públicas no financieras con la PEA (Cuadro No. 45), su tendencia resulta ascendente (1,46% en 1973 y 2,43% en 1977). El sector más relevante dentro del total es siempre el de energía y transporte, el que pasó de un 1,2% con relación a la PEA (1973) a un 1,9% (1977). Sin embargo, al analizar la tasa promedio anual 1973-1977 se observa como más dinámico el sector de actividades industriales y manufactureras, el que creció a una tasa promedio anual del 18,1%, lo que obedece a la creación de más empresas dentro del sector.

CUADRO No. 45

EMPLEO GENERADO POR LAS EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS EN RELACION
CON LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, POR SECTORES Y POR AÑOS

	1973		1974		1975		1976		1977		Tasa de Crec.Prom. Anual 73/77
	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	
<u>P.E.A.</u> ^{1/}	585.313	100.00	609.395	100.00	633.731	100.00	657.709	100.00	684.698	100.00	4.0
<u>Total EPNF</u> ^{2/}	8.520	1.46	10.013	1.64	10.992	1.73	12.045	1.83	16.640	2.43	18.2
Servicios Pub. Gen.	56	0.01	56	0.01	59	0.02	61	0.01	61	0.01	2.2
Servicios de Energía y Transporte	7.016	1.20	8.395	1.38	8.673	1.37	9.113	1.39	13.137	1.92	17.0
Actividades Indust. y Manufact.	24	-	26	-	446	0.07	897	0.14	1.496	0.22	181.0
Actividades Agropec.	1.424	0.25	1.536	0.25	1.814	0.28	1.974	0.29	1.946	0.28	8.1

1/ PEA = Población Económicamente Activa.

2/ EPNF= Empresas Públicas No Financieras

FUENTE: Datos de las Empresas, elaborados por las autoras.

El empleo generado por el total de las empresas creció a un ritmo superior al que mostró la PEA (18% y 4% respectivamente).

Para el año 1973, el nivel superior de empleo lo constituyó la categoría de personal administrativo (0,49%) la que perdió importancia en 1977 (0,69% de la PEA), el nivel de personal de obra, en cambio pasó de 0,38% en 1973 a 0,97% en 1977 (relación con la PEA).

De acuerdo con su tasa de crecimiento promedio anual, la categoría que se movió con mayor dinamismo fue la de personal de obra cuya tasa fue de 32%, a esta la siguieron la "profesional universitaria" (22%) y la de personal ejecutivo (19%). A su vez, el empleo generado por la totalidad de las empresas creció a un ritmo superior que el de la PEA (18% y 4% respectivamente). (Cuadro No. 46).

CUADRO No. 46

EMPLEO GENERADO POR LAS EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS, EN RELACION
A LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, POR NIVELES Y POR AÑOS

	1973		1974		1975		1976		1977		Tasa de Cre- cimiento Prom. Anual 1973/77
	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	
P.E.A. ^{1/}	585.313	100.00	609.395	100.00	633.731	100.00	657.709	100.00	684.698	100.00	4.0
Total EPNF ^{2/}	8.520	1.46	10.013	1.64	10.992	1.73	12.045	1.83	16.640	2.43	18.2
Superior	65	0.01	66	0.01	71	0.01	89	0.01	108	0.01	13.5
Ejecutivo	55	0.01	63	0.01	82	0.01	96	0.01	111	0.01	19.2
Administrativo	2.871	0.49	3.170	0.53	3.666	0.57	3.862	0.59	4.713	0.69	13.2
Prof. Universit.	261	0.04	329	0.05	414	0.07	469	0.07	584	0.09	22.3
Técnico	1.555	0.27	1.797	0.29	2.127	0.34	2.322	0.36	2.501	0.37	12.6
De Servicio	1.501	0.26	1.777	0.29	1.722	0.27	1.758	0.27	1.963	0.29	6.9
De Obra	2.212	0.38	2.811	0.46	2.910	0.46	3.449	0.52	6.660	0.97	31.7

^{1/} P.E.A. = Población Económicamente Activa.

^{2/} EPNF = Empresas Públicas No Financieras.

FUENTE: - De la PEA: para 1973 el Censo de Población, para 1976 y 1977 la Encuesta Nacional de Hogares Empleo y Desempleo (DGECE y MTSS), para 1974 y 1975 estimación de OFIPLAN.

- Datos de las Empresas, elaboradas por las autoras.

La posición relativa de los sectores dentro del total varió de 1973 a 1977. En 1973 el sector de servicios, obtuvo una participación del 82% del total y perdió importancia en 1977, al disminuir hasta un 79%.

El sector que fue ganando importancia fue el industrial manufacturero: representó un 0,28% del total en 1973 y un 9% en 1977.

(Cuadro No. 47).

CUADRO No. 47

ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS HUMANOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS
 POR SECTORES ECONOMICOS Y POR AÑOS
 (Datos en porcentajes)

	1973		1974		1975		1976		1977	
	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.
<u>Total</u>	8.520	100.00	10.013	100.00	10.992	100.00	12.045	100.00	16.640	100.00
Servicio Púb. Generales	56	0.66	56	0.56	59	0.54	61	0.50	61	0.37
Servicio de Energ. y Transp.	7.016	82.35	8.395	83.84	8.673	78.90	9.113	75.66	13.137	78.95
Activ. Ind. y Manufact.	24	0.28	26	0.26	446	4.06	897	7.45	1.496	8.99
Actividades Agropecuarias	1.424	16.71	1.536	15.34	1.814	16.50	1.974	16.39	1.946	11.69

FUENTE: Datos de las Empresas, elaborados para este estudio.

Por otra parte, también la posición de las categorías de empleo por sectores sufrió cambios. En 1973 el lugar de privilegio lo obtuvo la categoría de administrativo con un 34% del total, luego la de obra con un 22%, la de técnicos con un 18% y la de personal de servi - cio con el 18%. En cambio en 1977 esos lugares fueron ocupados, res - pectivamente, por las categorías de personal de obra (40%), adminis - trativo (28%), técnico (15%) y la de servicio (12%). (Cuadro No. 48).

CUADRO No. 48

ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS HUMANOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS
 POR NIVELES Y POR AÑOS
 (Datos en porcentajes)

	1973		1974		1975		1976		1977	
	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.
<u>Total</u>	8.520	100.00	10.013	100.00	10.992	100.00	12.045	100.00	16.640	100.00
Superior	65	0.76	66	0.66	71	0.65	89	0.74	108	0.65
Ejecutivo	55	0.65	63	0.62	82	0.74	96	0.80	111	0.67
Administrativo	2.871	33.70	3.170	31.66	3.666	33.35	3.862	32.06	4.713	28.32
Profes. Univers.	261	3.06	329	3.29	414	3.77	469	3.89	584	3.51
Técnico	1.555	18.25	1.797	17.95	2.127	19.35	2.322	19.28	2.501	15.03
De Servicio	1.501	17.62	1.777	17.75	1.722	15.67	1.758	14.59	1.963	11.80
De Obra	2.212	25.96	2.811	28.07	2.910	26.47	3.449	28.64	6.660	40.02

FUENTE: Datos de las Empresas, elaborados para este estudio.

NOTAS DEL CUADRO # 48

DEFINICIONES DE LOS CONCEPTOS UTILIZADOS:

A continuación se ofrece una definición de los criterios que se utilizan para clasificar los puestos en cada una de las categorías:

Superior:

Abarca el puesto de presidente ejecutivo y los de los miembros de la junta directiva de la empresa.

Ejecutivos:

En esta clase se incluyen todos los puestos de gerentes y subgerentes, directores y subdirectores generales y todos los cargos de rango similar.

Administrativo:

Se incluyen todos los puestos de responsabilidad administrativa (v.g. proveedor, jefe de personal, etc.), así como el personal de oficina, tales como: secretarios, mecanógrafos, recepcionistas, etc.

Profesional universitario:

Aquí se clasifican todos los puestos para cuyo desempeño se requieren personas con título universitario.

Técnico:

Esta clasificación comprende todos los puestos referentes a trabajos de carácter técnico, tales como: técnico en telecomunicaciones, técnico en equipo de computación y todos los demás cargos que, aún cuando sean de

carácter técnico, no requieran ser ocupados por personas que posean título profesional universitario.

De servicio:

Personal dedicado a labores de servicio para las distintas oficinas de la empresa tales como: conserjes, mensajeros, etc.

De Obra:

Comprende todos los puestos del personal dedicado a la construcción, reparación y mantenimiento de obras, tales como: electricistas, carpinteros, albañiles, etc.

Resulta evidente que este sector de empresas ha contribuido a paliar de manera indirecta y efectiva, los problemas de desempleo y subempleo, reforzando la capacidad y disponibilidad del sistema productivo al ofrecer de modo creciente y sostenido, más puestos remunerados dentro de todas las actividades económicas del país. El sector privado no ha sido capaz de absorber la oferta numerosa de mano de obra que ha entrado al mercado laboral durante este período. Si este crecimiento del empleo público no se hubiera dado, habrían aumentado los niveles de desempleo. Esta clase de empleo ofrecido por el sector que se estudia es productivo en tanto se proyecta a las áreas de acción prioritarias del Estado, no obstante que es más de carácter cuantitativo que cualitativo. (Cuadro No. 49).

La ausencia de responsabilidad política y técnica en la creación de empresas, su inadecuada valoración y planeamiento administrativo general y de recursos humanos en particular, repercuten negativamente en la generación de un sistema de empleo caracterizado por cargos de bajo nivel con escasa remuneración relativa con respecto al sector privado, y mal integrado en sus niveles directivos, técnicos de alto e intermedio nivel y cargos asistenciales e instrumentales.

En este sector de empresas, sobre todo en algunos de ellos, como en el resto del sector público, tienen gran influencia los nombramientos políticos que conllevan un mal uso de los recursos en este renglón y a un desempeño poco idóneo de los cargos.

CUADRO No. 49

RECURSOS HUMANOS: POR NIVELES, SEGUN SECTORES
ECONOMICOS Y EMPRESAS Y AÑOS

1973

	Superior	Ejecutivo	Adminis- trativo	Profesion. Univers.	Técnico	De Servicio	De Obra	T o t a l
<u>Total</u>	65	55	2.871	261	1.555	1.501	2.212	8.520
<u>Serv. Púb. Generales</u>	-	-	25	-	26	5	-	56
Lotería	-	-	25	-	26	5	-	56
Totogol	-	-	-	-	-	-	-	ND
<u>Serv. Energía y Transp.</u>	51	41	1.871	233	1.454	1.232	2.134	7.016
CNFL	11	2	192	13	38	11	351	618
DNC	-	-	457	-	424	721	3	1.605
ESPH	-	-	-	-	-	-	-	ND
FECOSA	-	-	-	-	-	-	-	NE
ICAA	6	5	215	34	204	89	69	622
ICE	7	23	707	164	639	326	863	2.729
INCOP	-	-	-	-	-	-	-	ND
JAPDEVA	9	7	166	15	1	25	703	926
JASEC	6	1	30	4	5	3	86	135
JASEMA	6	1	34	3	3	3	40	90
JAAE	6	-	3	-	-	5	12	26
RACSA	-	2	67	-	140	49	7	265
TRANSMESA	-	-	-	-	-	-	-	NE
TFB	-	-	-	-	-	-	-	NE

CUADRO No. 49 (CONT.)

	Superior	Ejecutivo	Adminis- trativo	Profesion. Univers.	Técnico	De Servicio	De Obra	T o t a l
Actividad Ind. y Manuf.	7	1	13	-	-	3	-	24
ALCORSA	-	-	-	-	-	-	-	NE
ALUNASA	-	-	-	-	-	-	-	NE
CATSA	-	-	-	-	-	-	-	NE
CEMPA	-	-	-	-	-	-	-	NE
CV	-	-	-	-	-	-	-	NE
DCC	-	-	-	-	-	-	-	NE
ECR	7	1	13	-	-	3	-	24
G	-	-	-	-	-	-	-	NE
RECOPE	-	-	-	-	-	-	-	ND
Actividad Agropecuaria	7	13	962	28	75	261	78	1.424
CNP	7	13	962	28	75	261	78	1.424

CUADRO No. 49 (CONT.)
1974

	Superior	Ejecutivo	Adminis- trativo	Profesion. Universit.	Técnico	De Servicio	De Obra	T o t a l
<u>Total</u>	66	63	3.170	329	1.797	1.777	2.811	10.013
<u>Serv. Púb. Generales</u>	-	-	25	-	26	5	-	56
Lotería	-	-	25	-	26	5	-	56
Totogol	-	-	-	-	-	-	-	ND
<u>Serv. Energía y Transp.</u>	52	47	2.083	299	1.696	1.487	2.731	8.395
CNFL	11	3	193	15	42	36	362	662
DNC	-	-	516	-	415	839	3	1.773
ESPH	-	-	-	-	-	-	-	ND
FECOSA	-	-	-	-	-	-	-	NE
ICAA	7	5	230	47	200	139	87	715
ICE	7	28	830	219	903	388	1.375	3.750
INCOP	-	-	-	-	-	-	-	ND
JAPDEVA	9	7	166	11	1	25	748	967
JASEC	6	1	31	4	5	3	91	141
JASEMA	6	1	35	3	4	3	42	94
JAAE	6	-	2	-	-	7	15	30
RACSA	-	2	80	-	126	47	8	263
TRANSMESA	-	-	-	-	-	-	-	NE
TFB	-	-	-	-	-	-	-	NE

CUADRO No. 49 (CONT.)

1974

	Superior	Ejecutivo	Adminis- trativo	Profesion. Universit.	Técnico	De Servicio	De Obra	T o t a l
Actividad Ind. y Manuf.	7	1	13	-	-	5	-	26
ALCORSA	-	-	-	-	-	-	-	NE
ALUNASA	-	-	-	-	-	-	-	NE
CATSA	-	-	-	-	-	-	-	NE
CEMPA	-	-	-	-	-	-	-	NE
CV	-	-	-	-	-	-	-	NE
DCC	-	-	-	-	-	-	-	NE
ECR	7	1	13	-	-	5	-	26
G	-	-	-	-	-	-	-	NE
RECOPE	-	-	-	-	-	-	-	NE
Actividad Agropecuaria	7	15	1.049	30	75	280	80	1.536
CNP	7	15	1.049	30	75	280	80	1.536

CUADRO No. 49 (CONT.)

1975

	Superior	Ejecutivo	Adminis- trativo	Profesion. Universit.	Técnico	De Servicio	De Obra	T o t a l
<u>Total</u>	71	82	3.666	414	2.127	1.722	2.910	10.992
<u>Serv. Pú. Generales</u>	-	-	26	-	28	5	-	59
Lotería	-	-	26	-	28	5	-	59
Totogol	-	-	-	-	-	-	-	ND
<u>Serv. Energía y Transp.</u>	48	54	2.304	325	1.883	1.336	2.723	8.673
CNFL	9	3	222	16	42	36	385	713
DGC	-	-	503	-	509	733	3	1.748
ESPH	-	-	-	-	-	-	-	ND
FECOSA	-	-	-	-	-	-	-	NE
ICAA	7	12	295	46	210	96	196	862
ICE	7	28	944	238	991	388	1.325	3.921
INCOP	-	-	-	-	-	-	-	ND
JAPDEVA	7	7	197	18	1	25	646	901
JASEC	6	1	34	4	5	3	96	149
JASEMA	6	1	37	3	4	3	43	97
JAAE	6	-	2	-	-	6	19	33
RACSA	-	2	70	-	121	46	10	249
TRANSMESA	-	-	-	-	-	-	-	NE
TFB	-	-	-	-	-	-	-	ND

CUADRO No. 49 (CONT.)

1975

	Superior	Ejecutivo	Adminis- trativo	Profesion. Universit.	Técnico	De Servicio	De Obra	T o t a l
Actividad Ind. y Manuf.	16	13	116	15	101	85	100	446
ALCORSÁ	-	-	-	-	-	-	-	NE
ALUNASA	-	-	-	-	-	-	-	NE
CATSA	-	-	-	-	-	-	-	NE
CEMPA	-	-	-	-	-	-	-	ND
CV	-	-	-	-	-	-	-	NE
DCC	-	-	-	-	-	-	-	NE
ECR	7	1	16	-	-	5	-	29
G	-	-	-	-	-	-	-	NE
RECOPE	9	12	100	15	101	80	100	417
<u>Actividad Agropecuaria</u>	7	15	1.220	74	115	296	87	1.814
CNP	7	15	1.220	74	115	296	87	1.814

./.

CUADRO No. 49 (CONT.)

1976

	Superior	Ejecutivo	Adminis- trativo	Profesion. Universit.	Técnico	De Servicio	De Obra	T o t a l
<u>Total</u>	89	96	3.862	469	2.322	1.758	3.450	12.046
<u>Serv. Púb. Generales</u>	-	-	26	-	29	6	-	61
Lotería	-	-	26	-	29	6	-	61
Totogol	-	-	-	-	-	-	-	ND
<u>Serv. Energía y Transp.</u>	54	64	2.361	374	2.049	1.370	2.842	9.113
CNFL	9	3	236	16	44	45	419	772
DGC	-	-	531	-	510	739	3	1.783
ESPH	6	4	19	-	59	12	55	155
FECOSA	-	-	-	-	-	-	-	NE
ICAA	7	12	287	62	244	120	181	913
ICE	7	31	961	277	1.069	372	1.412	4.129
INCOP	-	-	-	-	-	-	-	ND
JAPDEVA	7	9	178	10	2	21	601	828
JASEC	6	1	34	4	6	3	100	154
JASEMA	6	6	38	4	4	3	43	100
JAAE	6	-	3	-	-	7	21	37
RACSA	-	2	74	1	111	48	6	242
TRANSMESA	-	-	-	-	-	-	-	NE
TFB	-	-	-	-	-	-	-	ND

CUADRO No. 49 (CONT.)

1976

	Superior	Ejecutivo	Adminis- trativo	Profesion. Universit.	Técnico	De Servicio	De Obra	T o t a l
Actividad Ind. y Manuf.	28	17	164	19	102	91	476	897
ALCORSА	-	-	-	-	-	-	-	NE
ALUNASA	5	1	-	1	-	-	-	7
CATSA	7	1	11	2	-	2	360	383
CEMPA	-	-	-	-	-	-	-	ND
CV	-	-	-	-	-	-	-	NE
DCC	-	-	-	-	-	-	-	NE
ECR	7	1	17	-	1	4	-	30
G	-	-	-	-	-	-	-	NE
RECOPE	9	14	136	16	101	85	116	477
<u>Actividad Agropecuaria</u>	<u>7</u>	<u>15</u>	<u>1.311</u>	<u>76</u>	<u>142</u>	<u>291</u>	<u>132</u>	<u>1.974</u>
CNP	7	15	1.311	76	142	291	132	1.974

./.

CUADRO No. 49 (CONT.)

1977

	Superior	Ejecutivo	Adminis- trativo	Profesion. Universit.	Técnico	De Servicio	De Obra	T o t a l
<u>Total</u>	108	111	4.713	584	2.501	1.963	6.960	16.640
<u>Serv. Púb. Generales</u>	-	-	26	-	28	7	-	61
Lotería	-	-	26	-	28	7	-	61
<u>Servicio Energía y Transp</u>	69	71	3.152	434	2.157	1.629	5.625	13.137
CNFL	9	3	249	17	48	40	450	816
DGC	-	-	635	-	472	762	24	1.893
ESPH	6	4	34	-	60	34	82	220
FECOSA	8	4	450	4	19	156	2.520	3.161
ICAA	7	12	290	69	304	122	184	988
ICE	7	33	1.161	317	1.127	422	1.542	4.609
INCOP	-	-	-	-	-	-	-	ND
JAPDEVA	7	9	176	15	2	28	637	874
JASEC	6	1	36	4	6	3	112	168
JASEMA	6	2	35	3	2	3	44	95
JAAE	6	-	3	-	-	9	19	37
RACSA	-	2	75	5	111	48	6	247
TRANSMESA	7	1	8	0	6	2	5	29
TFB	-	-	-	-	-	-	-	ND

CUADRO No. 49 (CONT.)

1977

	Superior	Ejecutivo	Adminis- trativo	Profesion. Universit.	Técnico	De Servicio	De Obra	T o tal
Actividad Ind. y Manuf.	32	22	244	43	142	111	902	1.496
ALCORSA	-	-	-	-	-	-	-	ND
ALUNASA	5	1	1	2	-	-	-	9
CATSA	7	2	42	8	-	2	720	781
CEMPA	4	3	18	8	7	5	48	93
CV	-	-	-	-	-	-	-	NE
DCC	-	-	-	-	-	-	-	ND
ECR	7	1	23	-	1	4	-	36
G	-	-	-	-	-	-	-	NE
RECOPE	9	15	160	25	134	100	134	577
Actividad Agropecuaria	7	18	1.291	107	174	216	133	1.946
CNP	7	18	1.291	107	174	216	133	1.946

CAPITULO IV

LA INSERCIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS

EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION

(Criterios relevantes para la evaluación de su funcionamiento)

4.1 El Sistema Nacional de Planificación

La organización del Estado costarricense se hizo con fundamento en los principios de la ideología liberal, no solo dejando la economía en manos del sector privado, sino además debatiéndose entre las fuerzas del mercado. Con el tiempo el Estado ha considerado indispensable intervenir en aquellos campos donde el sector privado no actúa.

Esta situación ha jugado preponderadamente en las decisiones que distintos actores sociales asumen para obtener un equilibrio entre los sectores privado y público.

La situación fue menos compleja mientras el Estado, en su condición de simple espectador, vigiló la libre competencia entre los grupos del sector privado. Tan pronto como inició la creación de organismos y su participación directa en las actividades productivas, abandonó las concepciones liberales más radicales y sus funciones se tornaron más complicadas, sobre todo en lo relativo al equilibrio entre sectores que se había propuesto cumplir.

En los años recientes, los sectores liberales han intentado disminuir la intervención estatal. En algunas ocasiones han logrado producir cambios de énfasis que no alteran sustantivamente las dimensiones ni el papel que el Estado desempeña en la economía. No parece haber sido posible que estos sectores controlen algunas de las variables determinantes para el desarrollo del país, como tampoco la dinámica particular que el régimen de instituciones vigente le ha impuesto al Estado.

La política económica ha sufrido una especie de desdoblamiento con respecto al papel del Estado. Por una parte, lo toma como agente económico productor, distribuidor, consumidor, e inversionista; por otra, como orientador de sus objetivos políticos en lo atingente a balanza de pagos, distribución de ingresos y otras variables de parecida naturaleza y de difícil control que intervienen en el desarrollo económico del país.

El sector público costarricense promueve y orienta al sector privado, dueño principal de los establecimientos de producción y distribución de los bienes económicos. Ante el intervencionismo creciente del Estado cabe como alternativas organizar su política económica de manera sistemática, de suerte que las actividades del sector público mantengan o transformen su constitución orgánica dentro del marco de directrices centrales, propias de la política económica que oriente al país. Debe dárseles una consideración de integradoras de un todo dentro del que se ordenen orgánicamente la producción y la distribución de bienes y servicios.

La política económica gubernamental en una sociedad de economía mixta, debe ser planificada en torno al cumplimiento de tres funciones que son las que se refieren a la elaboración de criterios y métodos para encontrar respuestas rápidas a las principales alternativas económicas y sociales que se presenten en los distintos momentos históricos y que se orienten, sistemáticamente a la satisfacción de las necesidades humanas básicas; la armonización de los elementos anteriores con los recursos disponibles, figura como otro de los recursos básicos y necesarios para po-

ner a trabajar el sistema político de decisiones, y tercer criterio que debe además dirigirse a ampliar la participación de todos los sectores sociales en el debate y la solución de sus problemas económico-social.

En las economías de naturaleza mixta la planificación tiende a ser flexible e indirecta para el sector privado e imperativa para las principales actividades del sector público. La conciliación de los dos sistemas implica la utilización intensiva de distintas racionalidades, cosa muy difícil de lograr cuando se produce un proceso de cambio socio-estructural, en el que el sector público se expande en grado supremo. De este modo los factores institucionales adquieren una influencia determinante en el tipo de planificación que se implante para orientar las actividades de los sectores público y privado. Dentro de este contexto, los gobiernos adquieren serias responsabilidades en su actuación dentro de la economía, lo que hace que en ocasiones infrinjan los límites de su intervención o muestren incapacidad para resolver los problemas.

Desde 1961, año de la célebre conferencia de Punta del Este, se difundió en los países subdesarrollados el concepto de planificación asociado con el de la necesidad de reunir las fuerzas sociales para crear la conciencia indispensable para romper su estado de atraso económico y social. Así se concibió la participación y actuación del Estado en la economía como imprescindible, de manera que el Estado por medio de sus autoridades y organismos productores participara directamente en la producción

y distribución de bienes y servicios. Con su participación, el Estado lo graría además reordenar con nuevos criterios de racionalidad, el funciona miento ineficiente de los mercados. Esta había sido la característica pre dominante de una estructura productiva rígida, basada en las decisiones que adoptaban las unidades productivas privadas.

El Estado tendría que desempeñar un papel remozado, si es que pre tendía ejecutar eficazmente las tareas que el desarrollo del sistema cap italista mundial le imponían para promover, dirigir y conducir el nuevo or denamiento económico y social.

Costa Rica respondió con prontitud a los señalamientos planificad ores que emanaron de la conferencia de Punta del Este y se comprometió a implantar un sistema nacional de planificación para enfrentar sus principales problemas de pobreza, desempleo, desigualdades regionales, y todos aquellos que por su naturaleza amenazaran de hecho la estabilidad y la consolidación del sistema capitalista en el país.

Durante la administración del presidente Francisco Orlich, en 1963 se dio ese paso hacia la racionalización del desarrollo económico y social, que en su primera etapa consistió en la creación de la Oficina de Planifi cación Nacional y Política Económica (OFIPLAN). Hasta entonces las polí ticas que orientaban el desarrollo habían estado determinadas por accio nes individuales de los ministerios y de los organismos descentralizados, si bien en los primeros se daba algún grado de coordinación con la Presi dencia de la República.

La raíz de OFIPLAN se halla en los terrenos del Proyecto de Investigación del Desarrollo Económico de Costa Rica, establecido en 1956 en la Universidad de Costa Rica y dirigido por el licenciado Rodrigo Facio. El proyecto realizó los estudios básicos de la economía del país. Dentro del marco de aquel programa, la planificación económica y social adquirió un papel relevante. Entre otras cosas proponía que la ayuda económica externa, sobre todo la de los Estados Unidos, sería canalizada en adelante por medio de planes nacionales de desarrollo, y ponía énfasis en la necesidad de imprimirle velocidad a este proceso, en vista del fuerte crecimiento demográfico ocurrido en la década de los años cincuenta. El proyecto proporcionó un inusitado empuje a las tareas de programación e hizo evidente la urgencia de organizar una oficina nacional de planificación.

Con la creación de OFIPLAN se inició la etapa de modernización del Estado costarricense, transformando la maquinaria gubernamental en instrumento efectivo del esfuerzo planificador y reservando a las principales unidades administrativas del Gobierno Central y a los organismos descentralizados, la facultad de diagnosticar, investigar, programar y controlar la ejecución de sus planes. En lo que respecta al sector privado, se trataría en la medida en que la conveniencia así lo indicara, de encargarle la ejecución de obras físicas, sujeto a un estricto control de las técnicas al servicio permanente del Gobierno.^{93/}

^{93/} PARTIDO LIBERACION NACIONAL. Programa de Gobierno 1978-1982. San José, Costa Rica, págs. 174-175.

Desde la promulgación de la ley con que se creó OFIPLAN, se ha hecho muy significativos esfuerzos para, en primer lugar introducir el concepto general de planificación dentro de las acciones del sector público y de la iniciativa privada y para emprender luego las tareas que dentro de ese ámbito competen tanto a OFIPLAN como a las empresas particulares. Una de las tareas más sobresalientes de la OFIPLAN durante los primeros años de su existencia consistió en divulgar los objetivos de la planificación y la importancia que ésta tiene para el desarrollo económico y social del país. Por otra parte, la OFIPLAN ha venido asumiendo gradualmente más funciones en lo que concierne a la realización de estudios, inventarios, análisis técnicos y publicaciones sobre la situación y perspectivas de la economía. Otro de sus grandes logros se inscribe en los cam - pos de la proposición de políticas de desarrollo, la evaluación de sus resultados, la coordinación de las entidades que los ejecutan y la promoción de las acciones coordinadas entre el sector público y la empresa privada.

En mayo de 1974 se dio otro paso sustancial para la planificación, al constituirse mediante la emisión de la ley 5525 el Sistema Nacional de Planificación, el que se dispuso conformado por la OFIPLAN, las unidades u oficinas de planificación de los ministerios, las instituciones descentralizadas y las entidades públicas locales y regionales. Así mismo, entran dentro del sistema los mecanismos de coordinación y asesoría tales

como los consejos asesores, los comités interinstitucionales, las comisiones consultivas y otros mecanismos de este género.

Los organismos del Sistema Nacional de Planificación dependen, de acuerdo con lo que dispone el artículo cuatro de esta ley, de las autoridades superiores de cada entidad: la OFIPLAN, el Presidente de la República, las unidades u oficinas de planificación, de los ministros de gobierno y del personal ejecutivo de más alta jerarquía de las instituciones descentralizadas, según el caso.

A la OFIPLAN le corresponde hacer compatibles los programas de inversión pública con las previsiones y el orden de prioridad establecidas en los planes nacionales de desarrollo, todos los organismos del Estado requieren la aprobación de la OFIPLAN para obtener créditos en el exterior y realizar sus proyectos de inversión. Los organismos descentralizados quedan comprometidos por esta ley a contribuir con el 1% de sus presupuestos de gastos totales, excepción hecha de los de sus inversiones, para formar un fondo que se destina al fortalecimiento de las labores mediante las cuales se prepara, evalúa y ejecuta el Plan Nacional de Desarrollo. Contribuyen a la formación de este fondo el SBN, la CCSS, el CNP, el CONICIT, el ICE, el INCOP, el ICT, el IFAM, el ITCO, el IMAS, el INA, el INFOCOOP, el INS, el INVU, el ITCR, la JAPDEVA, el ICAA, el SNE, la UCR, la UNA, así como cualquier otra entidad descentralizada que sea establecida en el futuro.

Con la creación del Sistema Nacional de Planificación y las disposiciones decretadas por el actual Gobierno para lograr su sectorización y regionalización, la OFIPLAN inicia la consolidación de un proceso planificador que pretende orientar unitaria y coherentemente la toma de decisiones del sector público e inducir eficazmente la de la iniciativa privada, para que ambas concuerden con las metas previstas en los planes nacionales de desarrollo. La institución ha venido conformando un núcleo de elevado nivel técnico político estrechamente vinculado a los niveles superiores de decisión el que se propone participar muy activamente, entre otras cosas en la ejecución de las acciones para llevar a la práctica una reforma administrativa del sector público, así como la regionalización y sectorización aprobadas.

Este grupo técnico pondrá énfasis en la preparación de los planes nacionales de desarrollo, su evaluación sistemática, su rectificación, su ejecución y su control, cosas todas en las que debe comprometerse tanto el sector público como el privado. Otras de sus tareas de corto plazo será la de elaborar los planes de desarrollo regionales, definir las inversiones necesarias para las áreas ubicadas fuera del Valle Central; preparar un plan de ordenamiento para la aglomeración urbana de la capital y un programa nacional de desarrollo agroindustrial. Tendrá también que emprender acciones tendientes a democratizar el proceso de planificación, elaborar programas para disminuir el grado de insatisfacción de las necesidades básicas y formular una política de desarrollo forestal.

Tanto por la aparición de instituciones que se ha dado como por los resultados hasta ahora obtenidos, el Estado se ha convertido en elemento central de la vida económica y social del país, y ha abarcado actividades sustanciales para su desarrollo. Ha tenido que redefinir su papel dentro del contexto político y social que ha caracterizado su desenvolvimiento en los últimos treinta años. Su crecimiento ha obedecido a los problemas de subdesarrollo propios de la sociedad. Hoy se encuentra participando en todos los sectores productivos de la economía, ya sea subsidiando o colaborando con la empresa privada. Al calor de esta redefinición de su papel han emergido nuevos grupos sociales respaldados por su acción. Nuevos sectores dominantes que por medio de la acción pública consolidan su posición económica, política y social.

En su nuevo papel de Estado industrial y manufacturero ha creado empresas que en conjunto conforman un complejo de subsidios directos para el sector privado. Este fortalecimiento ha implicado un considerable aumento de la participación relativa del sector público en la formación bruta de capital fijo (22,8% en 1970 y 35,8% en 1976). Su endeudamiento es multimillonario (2.200 millones de colones en 1970 y 6.700 millones de colones en 1976). Su endeudamiento externo lo vincula y hace dependiente sobre todo de los Estados Unidos. Este representó un 30% del total adeudado entre 1974 y 1977.

Es un extraordinario consumidor. Le correspondió el 15,1% de la demanda interna en 1976 (9,9% en 1960), y aunque dentro de una década y otra disminuyó el crecimiento de su aporte a la formación bruta de capital fijo, su participación fue considerable, aunque perdió importancia por el notable crecimiento de la empresa pública.^{94/}

Aunque se pretende romper con el modelo de desarrollo que caracterizó a los gobiernos social-demócratas y desarrollistas anteriores, más bien pareciera que se trata de readecuarlo a las exigencias de una nueva fase de diversificación de la producción y de los mercados. "Las políticas económicas adoptadas en los últimos años tienen un conjunto de aspectos comunes, los cuales se mantienen (...) sobre las diferencias de las administraciones. Entre estos, los que definen con más claridad el carácter de la política económica son los que se refieren a la situación de los ingresos de los trabajadores, al endeudamiento externo y a la participación del Gobierno en la economía".^{95/} Dentro del orden institucional vigente el aparato estatal debe cumplir con funciones muy concretas que refuercen la aceptación del Estado en su condición de rector de la economía y de la sociedad como un todo. En ésta una forma de reproducir las condiciones ideológicas que mantienen y robustecen el tipo de desarrollo que se escoge para orientar la producción y distribución de bienes y servicios en la fase actual del sistema capitalista.

^{94/} OFICINA DE PROGRAMACION DE LA UNA. Primer sondeo de diagnóstico, Realidad Nacional (versión preliminar), Heredia, Costa Rica, julio de 1979, págs. 29-30.

^{95/} Ibíd., pág. 133.

4.2 Las empresas públicas no financieras dentro del nuevo esquema de planificación. Su dirección, control y pretendidas formas de evaluación.

Según lo ha dispuesto la actual administración, de conformidad con los artículos 140, incisos 3 y 18 de la Constitución Política y No. 12 de la Ley de Planificación Nacional, No. 5525 del 2 de mayo de 1974, por el decreto ejecutivo No. 9644-P-OP- del 20 de febrero de 1979, que establece el subsistema de Planificación Sectorial, y lo que dispone el artículo 361, inciso No. 1 de la Ley de la Administración Pública del 18 de junio de 1978, se está procediendo a estructurar la Administración Pública con el establecimiento de sectores.

Con la incorporación del Estado cada vez más fuerte en las actividades económicas vinculadas con la producción de bienes y servicios, ha resultado una exigencia adecuar las estructuras organizativas para que sean capaces de actuar con agilidad, de realizar grandes inversiones y movilizar recursos y factores con mayor dinamismo. A este nuevo esquema correspondió el surgimiento de las empresas que son objeto de este estudio, naturalizadas como empresas estatales o empresas con características legales de sociedades anónimas, en las cuales el capital puede ser enteramente del Estado o asumir fórmulas mixtas con la participación del sector privado.

Una limitación para reorganizar el sistema que cobija estas empresas lo ha ofrecido la misma Ley de Planificación Nacional, la que simplemente invita a las empresas públicas a participar en los programas de planificación y a vincularse voluntariamente a su proceso.

De acuerdo con la ley "... no tiene la Oficina de Planificación la facultad de asignar funciones, sino que ésta se realiza mediante la cooperación de las instituciones autónomas".⁽⁹⁶⁾ Además no puede determinar la política que deban seguir las empresas, por lo que se vuelve incierta su participación dentro del proceso planificador. La ley ha permitido en gran medida que no se incorporen las instituciones autónomas al sistema de planificación instituido y a la programación adecuada del desarrollo económico y social del país. Ha sido así como cada organismo creado se ha constituido en un centro de poder y decisión, y por lo que las diferentes agrupaciones políticas se afanan en su control para influir de este modo sobre el conjunto social, por medio de la colocación de sus representantes en los organismos de dirección de estas empresas. Los efectos que tal fenómeno produce dentro del resto de la economía hacen que los planes de este sector de empresas se traduzcan en intensos procesos de política económica y hagan necesario establecer criterios para la creación de entidades y la coordinación que debe privar entre ellas y el nuevo esquema de planificación.

96/ LEY No. 5525. Ley de Planificación Nacional, 2 de mayo de 1974.

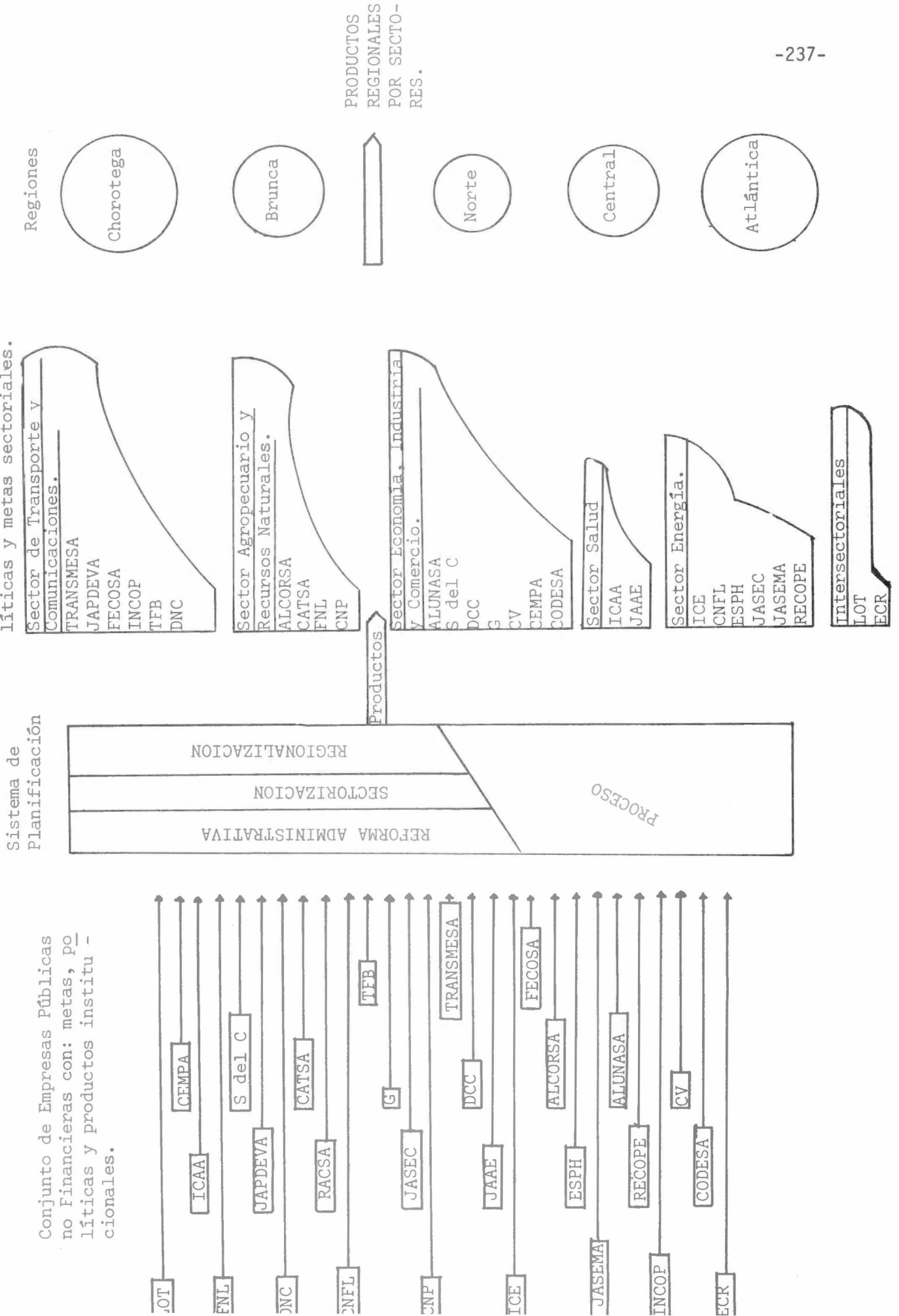
Las 26 empresas estatales entran dentro del sistema de planificación por medio del filtro que propone los instrumentos establecidos por la reforma administrativa, la sectorización y la regionalización para caer dentro de los diferentes sectores de la actividad productiva y alcanzar con la distribución de sus productos sectoriales las distintas regiones del país.

De acuerdo con los sectores, en el de transportes y comunicaciones quedarían ubicadas: INCOP, JAPDEVA, FECOSA, RACSA, TRANSMESA, TFB y la DNC. En el de las actividades agropecuarias y de recursos naturales: FNL, CATSA, ALCORSA y el CNP. En el de economía, industria y comercio: CODESA, ALUNASA, CEMPA, DCC, CV, S del C y GUANACAL S.A. En el de salud se inscribirían el ICAA y la JAAE. En el de energía: RECOPE, CNFL, ICE, JASEC, JASEMA y la ESPH, y en el de las actividades intersectoriales la ECR y la Lotería Nacional. (Cuadro No. 50).

CUADRO No. 50

Conjunto de Empresas Públicas no Financieras con: políticas y metas sectoriales.

Conjunto de Empresas Públicas no Financieras con: metas, políticas y productos institucionales.



Aunque durante muchos años se ha cuestionado la contribución al desarrollo de este tipo de empresas -al igual que el del sector público en general-, el debate se produce cada vez con más fuerza cuando se trata de evaluarlas por medio de los criterios tradicionales de eficiencia y eficacia con que se evalúa las actividades del sector privado. En verdad, tanto el crecimiento como la eficacia y la eficiencia de este sector de empresas debería analizarse en torno al origen político-ideológico de los objetivos que orientan su acción, de la estructura institucional con que fueron creadas, y con respecto a sus logros, su eficacia y eficiencia, aunque estos dos últimos criterios intervienen de un modo diferente en la evaluación de las empresas estatales.

La teoría administrativa utiliza esos dos conceptos indiscriminadamente para medir los logros obtenidos en estos dos sectores de la actividad económica. En la medida en que los del sector público se aproximen a los objetivos buscados en un período dado será más o menos eficaz y su contribución al desarrollo mayor. Consecuentemente, si entre los objetivos de ese desarrollo ha tenido un lugar de privilegio el crecimiento económico con distribución equitativa, esas empresas habrán sido eficaces si se logra una tasa elevada de crecimiento que beneficie a los sectores mayoritarios de la población, en vez de concentrarlos en pocas manos.

Por otra parte, la eficiencia podría verse por la vía de la tasa de crecimiento que hayan experimentado, la que podría lograrse con costos al

ternativos de gran endeudamiento, con recursos naturales sacrificados y con empleo intensivo de tecnología inconvenientes para la redistribución del ingreso por la vía del empleo que ofrezcan, así como si esa tasa se produjera con incrementos salariales muy elevados.

El papel que juega el plazo en la evaluación con estos dos criterios es muy importante. Para el largo plazo la diferencia entre eficacia y eficiencia podría ser irrelevante: La menor eficiencia con costos más altos sería negativa porque al producirse en el corto plazo podría convertirse en obstáculo para el logro de la eficiencia en el largo plazo, o sea en el logro del objetivo. Un elevado costo en la destrucción de los recursos forestales en el corto plazo podría afectar la tasa de crecimiento de cualquier empresa en el futuro. Si una alta tasa de crecimiento constituyera parte de su objetivo, ello significaría que se estaría haciendo referencia a una eficacia en el largo plazo.*

Un país subdesarrollado como Costa Rica, con una empresa privada financieramente débil e incapaz de intervenir en actividades de gran envergadura, podría convenirle para el fortalecimiento de su sistema productivo la creación de empresas en campos estratégicos de las finanzas, la energía y el transporte, o en aquellas de carácter industrial donde la actividad privada no se corre el riesgo de invertir.

* SOLIS FALLAS, Lic. Ottón. El papel del Sector Público en el desarrollo de Costa Rica. (Documento preparado por el autor aún no publicado).

Es evidente que el Estado ha intervenido cada vez más en estos sectores de actividad conforme ha aumentado su capacidad financiera. A un determinado crecimiento económico obtenido ha correspondido la formación de nuevas empresas, las que a su vez han generado recursos suficientes para estimular el crecimiento del sector privado.

En economías abiertas como la nuestra, las exportaciones y el crecimiento económico se vinculan estrechamente al precio y volumen de las exportaciones. Cuando se producen alzas en los precios de las exportaciones se robustece la economía nacional y, por ende, el Gobierno puede entrar a financiar la constitución de nuevas empresas.

En lo atingente a la distribución equitativa del crecimiento económico se podría establecer una relación semejante. Un Estado provisto de instituciones voluminosas que preste servicios en aquellas actividades de carácter industrial, social o financiero, bien podría convertirse en un agente redistribuidor de los beneficios del crecimiento económico, siempre y cuando sus programas y proyectos no se financien con recursos inflacionarios, en cuyo caso el objetivo de la equidad en la distribución del ingreso se perdería. No hay que perder de vista que en muchas ocasiones el desarrollo de estas instituciones se concentra espacialmente para beneficiar aquellos sectores privilegiados económicamente o considerados de productividad electoral decisiva para los sectores políticos dominantes.

Como se observa, la tendencia ha sido la de constituir cada vez más empresas, aún cuando la intención manifiesta de la actual administración tanto contenida en su programa como expresada en múltiples ocasiones durante su ejercicio, se ha propuesto en el sentido de acabar con el Estado empresario "...tal y como se concibió en el pasado...".^{97/}

CODESA, por ejemplo, continúa en su camino de crear y de adquirir nuevas empresas, los casos de "DAISA" y "FERTICA" así lo constatan, aunque es saludable para la reorganización del "holding" las medidas que al terminar el año 1979 se hicieron públicas, tendientes a ejercer un control que nunca antes existió, sobre sus subsidiarias. Según se ha anunciado, dentro de su programa para el nuevo año se pondrá en práctica un sistema completo de presupuesto que servirá para fijar el monto de las inversiones, y a la vez será instrumento de control administrativo y sistema de análisis de los negocios.

En siete años de funcionamiento, la Corporación ha tenido 5 presidentes pero ningún gerente; ahora se piensa nombrar con permanencia indefinida, y además establecer una junta directiva común para Cementos del Valle y Cementos del Pacífico. Esto permitirá unificar políticas, usar mejor la asistencia técnica y preparar personal para la

^{97/} CARAZO, Rodrigo. "Terminó el Estado empresario". La Prensa Libre, San José, Costa Rica, 28-7-1978, pág. 17.

planta que está en actividad mientras se inicia el trabajo en la que aún está en construcción.

Además, se ha realizado una valoración de puestos clasificados y flexibles para que las remuneraciones correspondan realmente al esfuerzo de los funcionarios. Este sistema es usado con éxito por la empresa privada y se espera que su aplicación de buenos resultados a la Corporación. Otros pasos importantes, dentro de los cambios señalados, han sido los de fusionar Cementos del Valle con Calhidra y cerrar Guanacal, S.A.^{98/} Por lo pronto, la intención que priva es la reorganizativa para atender mejor, con mayor rentabilidad, los proyectos que maneja la institución, sobre todo aquellos más grandes como los de cemento, azúcar, alcohol y aluminio. Luego como su perspectiva mayor, estará la de operar como un verdadero banco de desarrollo y ofrecer proyectos que sean rentables y que proporcionen bienestar a toda la sociedad. El sector privado no deberá considerar más a CODESA como una institución cuya función sea la de ejecutar proyectos promovidos por dicho sector, y donde todo el riesgo lo asuma la Corporación, así como tampoco emprender la salvación de empresas particulares fracasadas.^{99/}

En el caso particular del ICE, la empresa más grande de cuantas llenan el arhipiélago que aquí se estudia el Gobierno actual se propone la

^{98/} LA NACION. San José, Costa Rica. Pág. 2-A, s.f.

^{99/} BECK, Richard. "CODESA totalmente desfinanciada". LA NACION, San José, Costa Rica, 6-7-1978, pág. 8-A.

desaparición de la CNFL y la de RACSA, las que serían absorbidas totalmente por el ICE, con una sola administración central, todo con miras a racionalizar los costos de trabajo de ambas y de evitar su duplicidad, ya que ambas subsidiarias realizan funciones similares, las que perfectamente pueden integrarse a la organización del ICE.

Con respecto a la Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A., institución que se asegura ha crecido desmesuradamente, el programa del Gobierno contempla utilizar sus cuantiosos ingresos para atender las necesidades reales del pueblo costarricense, y no las particulares de altos funcionarios públicos.

Bien podría decirse, de acuerdo con los acontecimientos más importantes que han caracterizado la situación de este sector de empresas durante el último año, que su desarrollo depende totalmente de los planes de la actual administración en los que parece haber privado el criterio de realizar un análisis objetivo, del funcionamiento de todas las instituciones autónomas, descentralizadas, así como de las empresas públicas. Todavía falta ver los resultados de disposiciones contenidas en el programa de Gobierno en lo que toca a "...obligar a dichas instituciones a que den cada año amplia publicidad a sus respectivos presupuestos, con detalles, especialmente con lo relativo a puestos públicos; y que en igual forma publiquen, por lo menos cada semestre, su estado de ejecución presupuestaria, su balance de situación, su estado de ingresos y gastos,

su situación de caja, su informe de labores realizados y de problemas pendientes de solución, y su programa de trabajo para el próximo semestre o el período más corto que le fije...".^{100/}

Si además de lograr lo anterior, se ciñen las acciones de todos estos organismos al proceso planificador, mediante su sectorización efectiva y descentralización regional de sus programas y proyectos sería posible no sólo hacerlos rentables, eficientes y eficaces sino además lograr por su medio la equidad redistributiva que se imponen en sus objetivos. Haría falta cumplir también con las reformas o la emisión de leyes orgánicas para todas las empresas que carezcan de ellas.

Así, los principales inconvenientes para la expansión futura de las empresas públicas estructuradas como sociedades anónimas y amparadas por lo tanto al Derecho Privado, estarían dados por la reorganización que se ha propuesto para ellas y su colocación dentro de un marco legal que permita fiscalizarlas al amparo del Derecho Público.

El desarrollo futuro de las empresas públicas-entidades autónomas no tendría mayores restricciones, dado que su fiscalización la realiza la Contraloría General de la República y se hallan cobijadas por las disposiciones de la Ley de Administración Financiera.

^{100/} PARTIDO UNIDAD. Programa de Gobierno 1978-1982. San José, Costa Rica, pág. 87.

El sistema podría llegar a eclosionar sino se revisa integralmente y no se establecen o se ponen en práctica los instrumentos que controlen su creación o su situación financiera. La intervención del Estado no podría continuar dándose con criterios exclusivamente políticos en cuanto a su gravitación empresarial. Este fenómeno hace imposible, en este momento, entre otras cosas, la comprobación de la rentabilidad real de las empresas, dado que no existen empresas privadas que se encuentren en condiciones similares a las estatales.

No puede dudarse que tanto estas empresas como el sector público en general han tenido un papel relevante en el fortalecimiento del sector privado. Su magnitud y ampliación cuantitativa, así como la ejecución de medidas para apoyar su crecimiento han sido determinantes.

Si el Estado debe o no ser empresario en estas actividades y en qué medida debe darse su participación, es algo que no puede desprenderse de la orientación ideológica y política que se le imprima al desarrollo de la sociedad. Si hay quienes expresan que carece de la agilidad y las motivaciones necesarias para identificar correctamente las mejores oportunidades de inversión, los hay que sostienen que son indispensables para desarrollar una sociedad más equitativa en lo que a la distribución de los beneficios del crecimiento se refiere.

Las reformas que propone el sistema de planificación actual, su control y eslabonamiento dentro del proceso podrían ser los instrumen-

tos con los que se debilite el concepto de quienes adversan la actividad de estas empresas. Si se lograra los objetivos de coordinación y control lo que quedaría al desnudo, sería, simplemente, qué tipo de sociedad se quiere para el futuro: con mayor riqueza, distribuida más equitativamente entre los sectores que la conforman y un Estado empresario fuerte, o con esa riqueza concentrada en un sector minoritario, y un Estado económicamente débil. Estado económicamente débil y distribución social de la riqueza equitativa, son fenómenos difíciles de conciliar.

BIBLIOGRAFIA

1. AGUILAR BULGARELLI, Oscar. Costa Rica y sus hechos políticos de 1948: problemática de una década. Editorial Costa Rica. San José, (Costa Rica), 1978.
2. AHUMADA, Jorge. Notas para una teoría general de planificación. ILPES-CEPAL (N.U.) Documento TP/1 (tomado de: Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, Vol. IV, #4-5 marzo de 1966).
3. ARAYA POCHET, Carlos. Historia de los partidos políticos: Liberación Nacional. Editorial Costa Rica. San José, (Costa Rica), 1968.
4. ARAYA POCHET, Carlos. Historia Económica de Costa Rica 1950-1970. Editorial González Arce. San José, (Costa Rica), 1976.
5. ALVAREZ GENDIN, Alvaro. La industrialización estatal, estudio jurídico administrativo de sus problemas y realizaciones. Editorial ENAP, Madrid (España), 1969.
6. ALVAREZ, Valentín. Introducción al estudio de la empresa pública. Revista de administración pública, Madrid (España) 1952.
7. ARELLANOC, Vladimiro. La evaluación de las acciones del sector público: Marco conceptual y metodológico. V Seminario Interamericano de Presupuesto, Quito (Ecuador), julio de 1975.
8. BARLETTI, Bruno y FERNANDEZ, Luis. Empresas públicas y burocracia empresarial del Estado. INAP, Lima (Perú), 1976.
9. BID. Casos administración de entidades públicas descentralizadas del istmo centroamericano. San José, (Costa Rica). Departamento de Publicaciones del ICAP, 1979.
10. BOENINGER, Edgardo y PALMA, Eduardo. Empresas estatales: el caso chileno y un análisis general. Santiago, (Chile), (Seminario sobre el proceso de planificación en América Latina y las empresas estatales), ST/CEPAL/Conf. 65/L.3. 2 de agosto de 1978.

11. BONEO, Horacio. Las empresas públicas en América Latina: los últimos veinte años. CICA, México, D.F. (México), 1974.
12. BONEO, Horacio. La regulación de las empresas públicas: proyecto investigación regional. CLAD. Caracas (Venezuela) 1975.
13. Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales. SURCO (Cuadro de Cultura). Compilación de todos los ejemplares publicados (Nos. 1 a 53), realizada por Ely Marín Cordero y otros. Impresos "MLN, S.A.". San José, (Costa Rica), 1977.
14. CERDAS CRUZ, Rodolfo. La crisis de la democracia liberal en Costa Rica, interpretación y perspectiva. Editorial Universitaria Centroamericana, EDUCA. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, (Costa Rica), 1972.
15. DIMOCK MARSHALL, Edward. Administración Pública. ESAPAC, 1954.
16. EICHLER, Willi. Valores y postulados fundamentales del socialismo democrático. Editado por la Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung. (Alemania), 1969.
17. ESAPAC. Las empresas públicas del itismo centroamericano. El Editor, San José (Costa Rica), 1966.
18. FACIO, Rodrigo. Estudio sobre economía costarricense. Tomo I. Editorial Costa Rica. San José, (Costa Rica), 1975.
19. FERNANDEZ ESCALANTE, Fernando. Dirección y organización de Empresas privadas y públicas. Centro Regional de Ayuda Técnica, México, D.F. (México), 1973.
20. FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Manual de estadísticas de las finanzas Públicas. Washington, D.C. (USA), 1975.
21. FOXLEY, Alejandro. El proceso de planificación. Tomado de: Estrategia de desarrollo y modelos de planificación. México, Fondo de Cultura Económica, 1975 (del mismo autor), Capítulo I.
22. FRANCOIS MARSHALL, Frederic. El deterioro de las empresas públicas. Editorial DOPESA, Barcelona (España), 1974.

23. FRIEDMAN, John. Un modelo conceptual del comportamiento de la planificación. ILPES - CEPAL (NU). Documento CPRD-59 (traducción del original en inglés).
24. GARITA, Luis. El proceso de burocratización del Estado costarricense. "Tomado de: Urbanización, conflictos socio-ambientales de Costa Rica". I Seminario celebrado por la UCR (Escuela de Arquitectura) y la Confederación Universitaria Centroamericana (CSUCA). Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, San José, Costa Rica, octubre de 1977.
25. GARRIDO FALLA, Fernando. Las empresas públicas. El Editor, Madrid (España), 1961.
26. GARRIDO VALENZUELA, Raúl. Las empresas estatales. El Editorial jurídica de Chile, Santiago (Chile), 1966.
27. GINESCAR, Angel. Empresa pública versus empresa privada, un replanteo de la controversia en términos de la eficiencia. Proyecto 214 de la OEA, Sede Norte de Caracas (Venezuela).
28. GINZBERG, Eli y otros. Tres sectores de la economía: mercantil, no lucrativo y gubernamental. Editorial Limusa-Willey, S.A. México, D.F. (México), 1967.
29. GORDILLO, Agustín. Empresas del Estado. Ediciones Macchi, Buenos Aires (Argentina), 1966.
30. HELMCING y BERT. Estilos de planificación. ILPES - CEPAL (NU) Documento CPRD-A/N° 42 (Tomado de: IDER No. 78-007, Bogotá (Colombia) Noviembre de 1978.
31. INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA. Características y problemática de las empresas públicas y otros entes descentralizados en el istmo centroamericano, resultado de una investigación. San José, (Costa Rica), 1975.
32. INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA. Estudio sobre las instituciones autónomas de Costa Rica. San José (Costa Rica), Departamento de Publicaciones del ICAP, Serie: investigación No. 304, (reimpresión), junio de 1973.

33. INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA. Relación final y conclusiones de carácter general; seminario regional de diagnóstico sobre problemas gerenciales de entidades autónomas del istmo centroamericano. San José, (Costa Rica), 1975.
34. ICAP-BID. Casos de la administración de entidades públicas descentralizadas del istmo centroamericano. Publicaciones del Convenio ICAP-BID (ATN - 1364 - RE). San José, (Costa Rica), 1979.
35. ILPES. Discusiones sobre planificación. Siglo XXI. Editores México, 1973.
36. JIMENEZ CASTRO, Wilburg. Los dilemas de la descentralización funcional: un análisis de la autonomía institucional pública. San José (Costa Rica), Departamento de Publicaciones del ICAP, serie: Ciencias de la Administración No. 237, 1978.
37. JIMENEZ CASTRO, Wilburg. Problemática de la gestión en las instituciones descentralizadas administrativamente. San José (Costa Rica), Departamento de Publicaciones del ICAP, Serie: Ciencias de la Administración, No. 250, 1978.
38. KOONTZ, Harold y GABLE, Richard. La intervención pública en la empresa. Editorial Bosch. Barcelona (España), 1961.
39. KUHN, Tiló E. Empresas públicas, planificación de proyectos y desarrollo económico. Banco Central de Honduras, Tegucigalpa (Honduras), 1961.
40. MATEO, Fernando. El papel del sector público y de las empresas públicas en la integración económica de la América Latina. ILAS, Austin, Texas (USA), 1977.
41. MATTOS, Carlos. Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana. ILPES - CEPAL (NU) Documento A 140.
42. MEOÑO SEGURA, Johnny. El Estado costarricense y principales aspectos de su desarrollo institucional. III Congreso de profesionales en Ciencias Económicas de Centroamérica y Panamá. San José (Costa Rica), marzo de 1979.

43. MURILLO ARIAS, Mauro. La empresa pública. Revista de Ciencias Jurídicas No. 24, Universidad de Costa Rica. San José (Costa Rica), 1973.
44. MURILLO ARIAS, Mauro. Sobre el control de las sociedades-empresa pública en Costa Rica. OFIPLAN, No. 7 de la serie "Divulgación de estudios técnicos". San José, (Costa Rica), 1976.
45. MURILLO R., Carlos y TREJOS P., Ma. Eugenia. Las empresas públicas en el proceso de acumulación de capital en Costa Rica. (Boletín para discusión) Universidad Nacional "Campus Omar Dengo", Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía, Heredia, (Costa Rica), 1979.
46. OFIPLAN. El crecimiento del sector público, informe estadístico preliminar. San José (Costa Rica), 1976.
47. OFIPLAN. Esquema nacional de planificación e información para el desarrollo. San José, (Costa Rica), 1978.
48. OFIPLAN. Información periodística referente a empresas públicas no financieras. Recopilada por el Departamento de Planificación del sector Público de la División de Planificación Global desde enero de 1978 hasta diciembre de 1979.
49. OFIPLAN. Investigación sobre presidencias ejecutivas (diagnóstico preliminar). San José, (Costa Rica) 1976.
50. OFIPLAN. Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982. "Gregorio José Ramírez". San José, (Costa Rica), 1979.
51. OFIPLAN. Previsiones de desarrollo económico y social 1969-1972 y planes del sector público. San José, (Costa Rica), 1969.
52. OFIPLAN. Situación y perspectivas de la economía costarricense: programas a ejecutar en 1968 y sus bases presupuestarias. San José, (Costa Rica), 1968.
53. ODUBER Q., Daniel. Una campaña. (Artículos y discursos de la campaña electoral 1966-1967). Editorial "Eloy Morúa Carrillo". San José, (Costa Rica), 1967.

54. PALMA, Eduardo y SANFUENTES, Andrés. Políticas estatales en condiciones de movilización social: las políticas de vivienda en Chile (1964-1973). Santiago Chile, (Coloquio sobre la planificación y políticas sociales auspiciado por ILPES, UNICEF, con la colaboración de CEPAL, Santiago (Chile), abril 1979, ILPES, abril 6, 1979.
55. PARTIDO LIBERACION NACIONAL. Programa de Gobierno 1978-1982. San José, (Costa Rica).
56. PARTIDO UNIDAD. Programa de Gobierno 1978-1982. San José, Costa Rica.
57. PERULLES BASSAS, Juan José. La empresa pública y su normativa. Librería Bosch, Barcelona (España), 1970.
58. REZENDE, Fernando. Las empresas públicas en la economía brasileña. (Seminario sobre el proceso de planificación en América Latina y las empresas estatales, auspiciado por CEPAL-ILPES, ILDES, Lima. Perú, agosto de 1978), 45 pp. CEPAL ST/CEPAL/Conf. 65/L.4, 30 de junio de 1978.
59. SALAZAR, Orlando y otros. Empresas públicas estructuradas como sociedades anónimas. ICAP, San José (Costa Rica), 1977.
60. SEMINARIO DE LAS NACIONES UNIDAS EN RANGUN 1954. Problemas relativos a la organización y administración de empresas públicas en el sector industrial. Washington, D.C. (USA). 1964.
61. SIERRA, Enrique. Política Económica, planificación y Administración Pública. ILPES-CEPAL (N.U.) Documento TP/22 (Tomado de: El Trimestre Económico, Vol XLIV (3) No. 175 México. Julio-setiembre de 1977).
62. SOLARI, Aldo E. y FRANCO, Rolando. La inserción de las empresas públicas en el aparato estatal uruguayo. Santiago (Chile). (Seminario ST/CEPAL/Conf. 65/L.5, 30 junio 1978).
63. SOLIS FALLAS, Otón. El papel del sector público en el desarrollo de Costa Rica. (Documento preparado por el autor y aún no publicado).

64. STEISS, Alan Walter. Administración y presupuestos públicos. Editorial Diana, México, D.F. (México), 1975.
65. TURVEY, R. Empresa pública. Textos escogidos. Editorial Tecnos, Madrid (España), 1972.
66. UNA. Primer sondeo de diagnóstico. Realidad Nacional. (versión preliminar para discusión interna). Universidad Nacional, Campus Omar Dengo, Oficina de Programación. Heredia, (Costa Rica), Julio de 1979.
67. VALLE, Napoleón y ZURCHER, Harry. Código de Comercio. Librería, Imprenta y Litografía Lehmann, S.A. San José (Costa Rica) 1974.
68. VEGA CARBALLO, José Luis. Costa Rica: Coyunturas Económicas, Clases Sociales y Estado, 1930-1975. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología, sin fecha.
69. VEGA CARBALLO, José Luis. Etapas y procesos de la evolución histórico-social de Costa Rica. Programa centroamericano de desarrollo de las Ciencias Sociales, Serie Documentos e Investigaciones, 1972.
70. VEGA CARBALLO, José Luis. La intervención estatal dentro del campo económico durante el período oligárquico. Heredia (Costa Rica), abril 1979.
71. VERDEVA Y TUELS, Evedio Ed. La empresa pública. Publicaciones Real Colegio de España en Bolonia, Zaragoza, (España), 1970.
72. ZELAYA, Chester y otros. Costa Rica Contemporánea. (Compilación). Editorial Costa Rica. San José, (Costa Rica), 1979.
73. ZULETA HOLGUIN, Hernando. El Estado Empresario. Editorial Revista Colombiana, Bogotá (Colombia). 1971.



