

CODESA: MODALIDAD DE LA EMPRESA PUBLICA EN COSTA RICA (Ejemplo empresarial de la descentralización administrativa) (*)

Dr. Jorge Enrique Romero Pérez.

SUMARIO

Resumen	60
I. Introducción	60
II. Análisis de la Ley Constitutiva de CODESA	61
III. CODESA y los empresarios privados	64
IV. Reglamento sobre empresas estatales.	64
V. Críticas a CODESA	65
VI. A modo de conclusión	65
VII. Bibliografía	66

SIGLAS

LAFR:	<i>Ley de Administración Financiera de la República</i>
LAP:	<i>Ley de la Administración Pública</i>
CGR:	<i>Contraloría General de la República</i>
RCA:	<i>Reglamento de la Contratación Administrativa</i>
PLN:	<i>Partido Liberación Nacional</i>
PU:	<i>Partido Unidad</i>
CODESA:	<i>Corporación Costarricense de Desarrollo Sociedad Anónima</i>

(*) Este trabajo fue expuesto, en el "Coloquio sobre la Propiedad", celebrado en San José (C.R.), el 17 de octubre de 1980, auspiciado por el Colegio de Abogados, Universidad de Costa Rica (Facultad de Derecho) y el Poder Judicial.

RESUMEN

En este artículo, se tratará de plantear algunas ideas sobre el intento de reproducción del capital y de la mano de obra, que hace el Estado costarricense, como tutor (sin implicaciones mecánicas) de los intereses globales de los grupos hegemónicos que operan en Costa Rica.

Ese esfuerzo de constituir un cierto tipo de capitalismo monopolista de Estado (CODESA, RECOPE, TRANSMESA. . .) ha quedado fallido en cuanto mecanismo para fortalecer el sistema económico, como un todo; pero, ha servido para fortalecer a la fracción del bloque en el poder (cf. Gramsci) que pretende obtener hegemonía en virtud del control del aparato presupuestario, político y bancario del Estado y sus "empresas públicas". En esta línea, si ha ejercido un rol "funcional" para la fracción de la clase social dominante ligada al PLN y —respectivamente— a los grupos liderados por Figueres y Oduber, correspondientemente. Ello ha dado lugar para que, en forma imprecisa, se hable de "burguesía gerencial", "burguesía estatal" y otros vocablos similares.

La cuestión se torna, tal vez, más sencilla, cuando se pone la atención en la forma en que los que ocupan la cúspide de la pirámide del poder público (cargos políticos), robustecen su área de influencia y su poder político y económico. En este orden de ideas, lo que cabría sería focalizar la atención en la fracción de los grupos dominantes que se enriquecen y se consolidan políticamente gracias al manejo de todo el aparato financiero, económico, tributario, contable, bancario del Estado costarricense. El nombre que se le ponga a este fenómeno sería lo de menos, ya que lo importante es su detallado estudio y la formación de "nuevos ricos" dedicados, hace unos 10 a 15 años al negocio del ganado de exportación y del azúcar. Así se formaría un triángulo analítico muy sugestivo entre "empresas públicas-ganado-azúcar" y su ligazón con una fracción en ascenso detentadora del poder público (antes PLN, ahora un sector de la agrupación política llamada Unidad)*.

Al futuro no parece que CODESA sea puesta bajo control jurídico contable y/o político. Las fracciones de la burguesía seguirán compitiendo en

ese terreno para lograr la utilización de esa corporación con el objetivo de afianzar su cuota de dominación. Es probable que, la crisis pueda explotar a propósito de CODESA, empero, un cambio en el modelo de control social, podría evitarla, ya sea haciendo un finiquito de ese ente público; o, sujetándolo a la Contraloría General de la República. Aspecto similar ocurre con RECOPE, debido a la utilización que hace el Poder Ejecutivo del aumento en los precios de los combustibles, destinado a financiar gastos corrientes del Poder Central. Esta política es ilegal, empero la lentitud y onerosidad de los juicios contencioso-administrativos hace, en la práctica, inútil e inoperante el control jurisdiccional sobre la arbitrariedad e ilegalidad del Poder Ejecutivo. De ahí que se imponga una transformación global del Poder Judicial para hacerlo más acorde con los tiempos actuales que requiere celeridad y eficiencia en la tarea jurisdiccional.

I. INTRODUCCION:

Fue durante el gobierno de José Figueres que se creó la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), con el objetivo de promover el desarrollo económico del país, mediante el fortalecimiento de las empresas privadas costarricenses dentro del régimen nacional de economía mixta, (art. 4 de su ley constitutiva, No. 5122, del 16 de noviembre de 1972).

Dentro de esa ficción "desarrollista" y de un "intervencionismo estatal" propulsor de la empresa privada y configurador de un sistema —parcial— de economía mixta, se creó CODESA. A lo largo de estos años, esta corporación ha demostrado que su *rôle* consiste en ser un instrumento político y económico en manos de la fracción de los grupos dominantes del país que detentan el poder público. Al no existir controles reales, sobre sus finanzas, presupuestos, gastos, etc., se comporta como una enorme caja de financiamiento del Poder Central y de fortalecimiento económico de la sección o subgrupo de la clase hegemónica nacional que ocupa el poder político.

Trataremos de hacer un breve examen de CODESA y algunas de sus implicaciones generales.

* Esto vale para cualquiera de los grupos políticos que controle la actual maquinaria estatal (con su excelente fuente de ingresos respecto de las llamadas "empresas públicas"). La ausencia de controles efectivos convierte a ese complejo grupo de empresas en simples instrumentos políticos y económicos del grupo que ocupe la Casa Presidencial. De ahí, que sea poco probable que en el futuro esa maquinaria 'hacedora' de poder político y financiero sea desmantelada desde las alturas del poder público.

II. ANALISIS DE SU LEY CONSTITUTIVA:

Art. 1: Se refiere al acto de creación del ente estudiado. Claro está, que evade al calificarla como persona de derecho público, sujeta a los controles de la Ley de Administración Financiera de la República (LAER) y su subordinación a la Contraloría General de la República. Esa es la omisión más importante y de donde arranca la serie de abusos, errores y arbitrariedades que ha cometido CODESA, pues ha venido actuando, desde su creación sin fiscalización, límites ni frenos de ninguna clase.

Por conversaciones que he tenido con personas ligadas a su creación, me consta que a propósito se hizo de esa manera, pues se le "tenía mucha desconfianza a las camisas de fuerza de los controles y a los abogados dedicados al derecho administrativo".

Las demás características, en ese sentido, se tornan intrascendentes, pues califican en torno a un concepto, que el Partido Liberación Nacional (PLN) no le ha interesado prefigurar, sino simplemente manipular: economía mixta.

Además, le da entidad jurídica propia (centro de imputación de derechos y deberes) con la capacidad plena para obligarse y para actuar legalmente ("con personería jurídica y patrimonio propios").

Art. 2: Este artículo va de la mano con la intención del grupo político gobernante (una fracción "figuerista" del PLN, 1972) de evitar control alguno sobre CODESA, para así manipularla fácilmente. Llegan a calificarla como una persona jurídica de las conocidas como "sociedades anónimas", entidad propia del Código de Comercio (art. 17, d; 102 a 119), mediante los cuales se permitía fundar una S.A. con dos socios y la expresión mínima del colón (moneda nacional). Actualmente, por Ley No. 6450, del 15 de julio de 1980, se manda (art. 4):

"se prohíbe la constitución de sociedades anónimas con acciones al portador cuyas cuotas o acciones pertenezcan o vayan a pertenecer a una sociedad anónima con acciones al portador".

Añadiendo que:

"las sociedades anónimas, ya constituidas, con acciones al portador, deberán convertir tales ac-

ciones en nominativas, en un plazo no mayor de un año, a partir de la vigencia de esta ley" (1).

El art. 6 de esa Ley No. 6450, afirma que rige su vigencia a partir de su publicación, efectuada en La Gaceta del viernes 8 de agosto de este año.

Aquí caben hacer varios comentarios:

- Si CODESA lo constituyeron como S.A., lo que procede es que se le tipifique como un ente público, reformándose ese art. 2 citado.
- ¿Por qué el actual gobierno emite esta Ley (1980), prohibiendo las sociedades anónimas, pero deja sin modificaciones la S.A. con acciones nominativas? ¿Adónde están los tenedores de esas acciones? ¿Quiénes aparecen como "tenedores de tales acciones"? ¿Ignora, acaso, que esas acciones se pueden trasladar, convirtiéndose —de hecho— en acciones al portador?
- ¿Por qué la actual administración no ha emitido una ley que regule adecuadamente las empresas públicas?

La respuesta es sencilla, este gobierno no tiene voluntad política de modificar el *statu quo* de CODESA ni RECOPE (entre otras) porque no le conviene a sus intereses políticos y económicos, ya que son un excelente instrumento de fortalecimiento político y financiero para la élite oficial. La ausencia de controles reales, facilita esa acumulación de poder económico-político; y, el financiamiento de los gastos del Poder Central (v.gr. los sucesivos aumentos ilegales en los combustibles por RECOPE).

Art. 4: Objetivo de CODESA: promover el desarrollo económico del país, mediante el fortalecimiento de las empresas privadas costarricenses dentro del régimen nacional de economía mixta.

Fin u objetivo puramente romántico. CODESA no ha logrado esa meta ni parcialmente siquiera. Es un complejo económico quebrado por las manipulaciones a que lo somete el Poder Ejecutivo (en cuanto Poder) de ayer y de hoy (desde su creación al presente).

Al respecto se recomienda la lectura del primer estudio sociológico sobre CODESA bajo el nombre de **El Estado costarricense de 1974 a 1978: CODESA y la fracción industrial** (San José:

(1) El roce de esta norma de nivel tercero, con respecto al art. 34 de la Carta Magna, que prohíbe darle efecto retroactivo a las leyes, no corresponde discutirlo aquí, sin embargo hacemos esta anotación breve, ya que existe toda una problemática política detrás de esa prohibición. Reconociendo que el punto es debatible, estimo que esa prohibición es inconstitucional porque viola ese art. 34 y el art. 46 que establece la libertad económica.

Mylena Vega, U.C.R., tesis de grado en sociología, grado de licenciatura, 1980, in toto). En este estudio se demuestra la serie de maniobras del PLN, desde la creación de CODESA para acumular poder político y económico, gracias a este excelente instrumento, el cual está aprovechando —sin límites ni controles— la presente Administración Pública o actual gobierno.

En un escrito del abogado Alvaro Fernández Silva, quien defendió al señor Richard Beck, cuando fue destituido —por razones políticas— por el gobierno de Daniel Oduber, ese abogado manifestó que CODESA fue creada por manifestación unilateral del Estado, su capital se constituyó por una emisión de bonos, por 67 millones de colones (cf. art. 10 de la Ley No. 5122 del 16 de noviembre de 1972 y el Decreto Ejecutivo No. 2965-H de 25 de abril de 1980, Gaceta No. 85 de 1973) “para cuyo pago y otras necesidades de CODESA SE AUMENTO —creación de un tributo a su favor— el tipo de venta de los dólares del mercado oficial y libre en tres céntimos (¢ 0,03) por dólar, dinero que le ingresa directamente a CODESA, girado por el Banco Central” (cf. alegado cit., 27 de junio de 1977, p. 6) remitido al Tribunal Superior Contencioso Administrativo).

Asimismo, el patrimonio es casi exclusivamente del Estado, el fin de CODESA es público (promover el desarrollo económico), la organización que asume es de índole *ius pública*, a pesar de que se autocalifica de S.A. También, en lo que atañe a los directores de CODESA, están bajo el amparo del derecho público y no del derecho privado; y, por su potestad reglamentaria (arts. 2, 8.19 y 27 de su Ley No. 5122).

El citado abogado termina calificando a CODESA (2) como un ente descentralizado de derecho público, lo cual nos parece la tesis correcta, tanto por el contexto legal en que opera CODESA como por el contenido de la propia ley constitutiva.

En este escrito, se le recuerda al Tribunal Superior Contencioso Administrativo que, por Reso-

lución No. 882, este cuerpo colegiado estableció, como elementos “necesarios y suficientes”, para enmarcar a un sujeto dado en la zona de instituciones descentralizadas, a saber:

- Fin público
- creación del ente por el Estado
- otorgamiento de potestades de poder público
- obligación del ente hacia el Estado, de cumplir sus fines propios
- tutela del Estado sobre el ente.

En el caso de CODESA, se dan esos 4 elemen-

tos y estos otros:

- Organización
- patrimonio
- empleo público (para los directivos) (3).

Por resolución No. 2410, del 12 de agosto de 1977, el Tribunal Superior Contencioso Administrativo, afirmó:

“CODESA es una persona jurídica (sociedad de economía mixta pública) que se rige fundamentalmente por las disposiciones de su Ley constitutiva y sus reglamentos (instrumentos de derecho público) y supletoriamente por las disposiciones que sobre la materia tiene el Código de Comercio” (cit., p. 5).

Asimismo, este Tribunal indicó que CODESA, si bien es un ente de derecho público, no se puede situar dentro de la organización administrativa del Estado ni formando parte de la administración descentralizada de Costa Rica (ib., pp. 6 y 7) (4).

Criterio de Casación:

La resolución de Casación No. 45 del 17 de mayo de 1978, estableció que CODESA es un ente de derecho público, descentralizado y subordinado, al art. 87 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Observación sobre este debate:

Sin duda ha sido de mucha importancia que el Poder Judicial ejerciera su control de legalidad y velara por la institucionalidad del país.

(2) Alegato de Fernández, cit., p. 9.

(3) Idem., p. 10.

(4) Se recomienda la lectura del expediente judicial No. 237-76, Rodolfo Dobles Viloria y José Francisco Aguilar Sánchez contra CODESA, a propósito de la destitución de estos señores por esta última. Se trata del uso de la vía laboral; mientras que en el caso de Beck, se hizo utilización de la senda contencioso administrativa. Se recuerda aquí, que con el acceso de Carazo al poder en 1978, Beck ocupa un puesto de máxima jerarquía en CODESA. En la actualidad, la fracción de los grupos hegemónicos, al cual pertenece Beck, mantiene una actitud crítica ante el gobierno (1980). Beck ha manifestado serias críticas a este gobierno por errores en su política económica, fiscal, bancaria y financiera.

De ese modo, la fracción política hegemónica en el PLN crea CODESA como una S.A.¹ sin fiscalización real; pero, el Poder Judicial hace una precisión relevante al calificar a CODESA como ente público descentralizado. En forma similar, sujeto el Banco Popular a la fiscalización de la Contraloría General de la República, al tipificarla como ente público.²

Cabalmente, es digno de puntualizar que las licitaciones públicas que hizo CODESA (y hace) carecen del control de legalidad ejercido por la Contraloría General de la República, de tal modo que esos contratos son adjudicados sin posibilidad alguna de que sean revisados (apeladas las respectivas adjudicaciones de los concursos públicos) por el ente fiscalizador de la hacienda pública. Esta deficiencia, debe ser enmendada mediante el recurso o la vía de que una adjudicación sea apelada ante la Contraloría, en base a que es ente público, según lo ha afirmado el Poder Judicial.

Importa que quede indicado que el Poder Judicial estima que las empresas públicas, en versión costarricense, como Recope, Codesa, etc., son entes de derecho público; y, por ende, sujetos a la Ley de Administración Financiera, la Ley de Administración Pública y a la fiscalización de la Contraloría General de la República, en materia de contratos administrativos, licitaciones y demás aspectos del control jurídico contable de la hacienda pública que ejerce el ente citado.

Ello a pesar de que el PLN, cuando crea esa gama de entes, les da el nombre de "sociedades anónimas" con el fin de intentar evadirlas del régimen de derecho público. Lo más llamativo es que sí lo ha logrado en una buena porción, ya que tanto durante los gobiernos del PLN como el actual, esas empresas, en la práctica actúan sin controles ni límites, lo que constituye una seria amenaza para el Estado de Derecho; y, para la moral y la sana administración pública. Por ejemplo, se debe reco-

mendar que las licitaciones que hacen esas empresas públicas, en el fondo contrataciones directas, sean apeladas —a partir del cartel mismo— ante la Contraloría General de la República (CGR) con el fin de que este ente se pronuncie en estos casos. Este fue el procedimiento que se usó con el Banco Popular, y dio resultados satisfactorios para la legalidad, pues, la Contraloría intervino y anuló la adjudicación hecha, arbitrariamente, por este banco.³

Desarrollo económico: objetivo de CODESA.

Teóricamente, y a la letra de la Ley No. 5122, CODESA tiene (art. 4) como objetivo promover el desarrollo económico. En la realidad, tal objetivo no se ha cumplido.

Sus incisos del a) al c), expresan (art. 4):

a) Modernizar, racionalizar y ampliar actividades productivas existentes.

En la praxis, se ha hecho todo lo opuesto.

b) Desarrollar nuevas actividades productivas. Se han desarrollado actividades productivas, pero en forma deficiente, deficitaria, dando como resultado la quiebra de las empresas subsidiarias de CODESA.

c) Aprovechar las oportunidades de mercado en Costa Rica. Tampoco se ha cumplido con este inciso.

Asimismo, el art. 5: ha quedado en la letra de la ley. CODESA tratará de orientar y estimular la sustitución de importaciones (viejo esquema cepalino⁴), de fomentar y diversificar las exportaciones (bajo la tesitura de Cepal) y de facilitar la participación de Costa Rica en arreglos comerciales de integración económica con otros países.

La realidad se ha encargado de demostrar que esos buenos propósitos no se han cumplido.

En lo que a esta ley, se refiere indiquemos finalmente su art. 6, que atañe a las funciones y atribuciones de CODESA.

1. Cf. Manuel Solís y Francisco Esquivel. *Las perspectivas del reformismo en Costa Rica* (San José: EDUCA, DEI, 1980), el Estado actúa como agente orientado del proceso económico y reactivador de la economía. En este cuadro, un sector de los grupos dominantes en el país, conectado al PLN, en el poder (1970-1978), tiene en el Estado un excelente instrumento de apoyo, por ejemplo, mediante la creación de CODESA, pensada —originalmente— como un ente capaz de recibir grandes inversiones, que luego se trasladarían al sector privado, mediante la Bolsa Nacional de Valores (pp. 69 y 76).

2. Grupos políticos ligados al citado Banco, mediante una maniobra ilegal (cf. la ilegalidad de usar el Presupuesto Nacional y su aprobación por el Poder Legislativo, para colocarle al final de esa "ley de presupuesto", las denominadas "normas generales", verdadero cajón de sastre en donde los diputados ubican desde una contratación directa, hasta reformas a las leyes generales del país, inclusive a los códigos —civil, comercio, etc.—), intentan dejar sin controles a ese Banco, sacando a la Contraloría del ámbito de la fiscalización de sus contratos y licitaciones, por ejemplo, (1981), valiéndose de una de esas normas generales del presupuesto.

3. Enero, 1980. Licitación adjudicada a IBM, que la Contraloría General de la República (CGR), confirmó, dándose la eficacia del respectivo contrato público administrativo.

4. Cf. Octavio Rodríguez, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL* (México: Siglo XXI, 1980, in toto), Jorge Enrique Romero Pérez, *La contribución de la CEPAL a la problemática del atraso económico y social en América Latina* (San José: Universidad de Costa Rica, 1980, íntegramente).

Las mismas tampoco se han cumplido.

- a) Preparar y ejecutar programas y proyectos específicos de fomento económico, de carácter regional y nacional.
- b) Participar en programas y proyectos de carácter internacional o multinacional.
- c) Formar y promover la formación de empresas nuevas.
- d) Manejar, consolidar y proporcionar asistencia técnica a empresas establecidas.
- e) Conceder préstamos a empresas nuevas o establecidas, dándole preferencia a las empresas que sean accionistas de CODESA, igualdad de condiciones con empresas no accionistas.
- f) Otorgar avales y bonos de garantía para operaciones de crédito que gestionen empresas nuevas y establecidas ante otras instituciones nacionales o extranjeras.
- g) Impulsar en forma sistemática y permanente, el desarrollo del mercado nacional de capitales.
- h) Promover exportaciones.

A propósito de esa lista de tareas y buenas intenciones para CODESA, se puede señalar el caso de la empresa Imetca, la cual gestionó, en Estados Unidos, un préstamo para ella, ya que CODESA carecía de "poder de negociación" para obtener avales en ese país, dado el estado de desprestigio e ineficiencia a que había llegado para 1977 (cf. escrito de agotamiento de la vía administrativa, presentado ante CODESA, abril de 1978). Posteriormente cuando el empréstito del Midland Credit Corp., llegó a CODESA, por la intervención de Imetca, la corporación de desarrollo, no le entregó la suma de dinero a Imetca, cuando se trataba de un crédito otorgado para ese fin*.

III. CODESA y los empresarios privados:

La opinión de los empresarios, externada en reuniones públicas en el seno de sus cámaras, como

en los medios de comunicación colectiva, desde 1973 al presente, demuestran que la empresa privada tiene un criterio negativo de CODESA y de su negativa administración. Estiman que la manipulación política de CODESA dio al traste con este proyecto, similar al Instituto de Reconstrucción Industrial (Italia) (IPI) o del INI español (Instituto Nacional de Industrias).

IV. Reglamento sobre empresas estatales:

Debido a la constante presión de los empresarios particulares por los abusos de CODESA, y los cargos de corrupción política, el gobierno de Oduber (1974-1978), procede a efectuar dos reformas:

1. Se prohíbe a las sociedades anónimas con acciones al portador participar en licitaciones y contratos públicos (5).
2. Se emite el reglamento sobre el funcionamiento de empresas estatales estructuradas como sociedades anónimas (6).

El reglamento de 1978, quedó como una clara maniobra electoral del gobierno de Oduber, en un período, prácticamente, de elecciones; ya que la votación nacional (en la que pierde el PLN), se realiza pocos días después.

Este reglamento es inocuo, carente de sentido fiscalizador. Responde a una actitud política, más que jurídica de parte del Poder Ejecutivo de ese momento (7).

El art. 2, se refiere a la fiscalización de la Contraloría, pero por supuesto, como la generalidad de las leyes y reglamentos que se emiten, al respecto, omiten señalar los recursos de donde la Contraloría podrá girar para efectuar esos controles. En otras palabras, se han puesto en vigencia una gama de normas jurídicas en las cuales le dan la fiscalización a la Contraloría (v.gr. para la empresa privada dedicada a la educación superior), pero no le dan —institucionalmente— recursos humanos y financieros para que —realmente— pueda llevar a cabo

* Cf. expediente administrativo respectivo. Este problema generado en la Administración de 1974 a 1978, fue resuelto en la Administración siguiente.

(5) Reforma a la Ley de Administración Financiera de la República (LAFR), Ley No. 5901 del 20 de abril de 1976; y, el reglamento de la contratación administrativa de 1979; art. 107 de la ley y 96 del reglamento, respectivamente.

(6) Gaceta del lunes 6 de febrero de 1978; No. 26. Se hace la observación de que con respecto, a la cit. Ley No. 6450 del 15 de julio de 1980, como en relación a la indicada. No. 5901, como al reglamento de 1978, la evasión juega por el lado, por ejemplo, de efectuar cesiones a las acciones nominativas de las S.A., lo que en el fondo convierte la S.A. nominativa en una S.A. con acciones al portador, amén de que la Ley No. 6450 no contempla sanciones a los que la violen.

(7) El actual gobierno tampoco se ha dado ningún intento serio por redactar una ley que controle las empresas públicas. Tampoco en el Poder Legislativo se ha dado esfuerzo alguno en tal sentido.

esa fiscalización. La treta es obvia. Se da la fiscalización en el papel; pero, en la realidad, la Contraloría está (institucionalmente) debilitada, con escasos recursos humanos y económicos. Quedando así, la fiscalización en pura teoría.

De lo que se trata es de emitir una adecuada ley que ponga a derecho a las empresas estatales, bajo un régimen de derecho público y como prestadoras de un claro y nítido servicio público (8).

Se hace notar que durante el actual gobierno, este reglamento no se aplica, por supuesto, pues no le conviene a los intereses hegemónicos de los grupos que se amparan en el mismo. Corre el mismo olvido, en su eficacia jurídica, que la denominada ley de "protección" al consumidor*.

En lo que respecta al art. 10 del reglamento, referido a la contratación administrativa, hace caso omiso de la Contraloría y de la subordinación de CODESA, RECOPE, etc., a la Ley de Administración Financiera de la República (LAFR), con el objetivo de que esas contrataciones sigan al margen del derecho y de la fiscalización respectiva; y, por ende, de que los administrativos y los oferentes puedan apelar ante la Contraloría, para cristalizar el control de legalidad correspondiente.

En este reglamento, la técnica jurídica es deficiente, como ocurre en la confección de la citada de "protección" (!?) al consumidor.

No nos referimos más a ese reglamento, pues carece de importancia práctica.

V. Críticas a CODESA:

Algunas de las críticas que se le hacen a CODESA, las resume Vega así:

CODESA:

- responde a la intervención económica del Estado,
- margina a los industriales, como grupo, en favor de la fracción hegemónica que está en el poder público.

Ese sector de industriales marginados le quita su apoyo político y financiero al PLN para dárselo al partido **Unidad**, el cual gana las elecciones de 1978 (9). Este mismo fenómeno se está dando, ya en una dirección opuesta, pues los industriales, le han venido quitando, al igual que otras fracciones de la burguesía radicada en suelo nacional, su apoyo al actual gobierno, en vista de su ineptitud para administrar y sus medidas económicas, en general, que han golpeado a los sectores dominantes en el país, con excepción de la fracción dedicada a la especulación de bienes, la que sí se ha enriquecido ante la anarquía —real— en el mercado nacional.

En otros términos, CODESA, como RECOPE han jugado un papel de fortalecimiento político y financiero para el sector social ubicado en las esferas públicas, que controlan esas empresas; y, en perjuicio, directo, para la sociedad costarricense y sus distintos grupos o fracciones. Por ejemplo, los aumentos sucesivos en los precios de los combustibles a juicio de RECOPE, se dan sin control, para convertir a RECOPE en la gran caja financiera del Poder Ejecutivo, a la par que crea, arbitrariamente, subsidios para un pequeño sector de empresarios particulares (camaroneros, autobuseros, etc.), y para los dueños de autos diesel de lujo y de las empresas industriales que usan diesel, queroseno, bunker, C (generalmente transnacionales) (10).

En otras palabras, aquellos que usan y consumen gasolina financian y subsidian a los consumidores de diesel, bunker, queroseno.

VI. A modo de conclusión:

A lo largo de su historia, desde su creación, CODESA no ha cumplido con los objetivos que su ley le manda. En la realidad, tanto en los gobiernos del PLN, como en el actual, ha jugado el rol de banquero del Estado y de gran caja financiera de éste, bajo un régimen privilegiado sin controles reales. Los abusos que han hecho tales administracio-

(8) Jorge Enrique Romero Pérez, *El servicio público. Ideas fundamentales* (San José: Universidad de Costa Rica, 1977, in toto).

* Ley 5665 de 28 de febrero de 1975; mediante su art. 1 se dice que es atribución del Ministerio de Economía, Industria y Comercio fijar los precios oficiales a los bienes y servicios necesarios para la producción y el consumo nacionales, así como procurar su adecuado abastecimiento y distribución. Complementando, su art. 2, el mandato legal, afirmando que el Estado fijará los precios de esos bienes y servicios, a la vez que los modificará y controlará, tanto en lo que respecta a los precios máximos, como en lo que atañe a los porcentajes de utilidad sobre la producción y comercialización de tales bienes y servicios. Ni en la Administración de Oduber ni en la presente de Carazo se aplica esta ley, dejando al consumidor a merced de los empresarios y de lo que sus ideólogos llaman "las leyes del mercado".

(9) CODESA y la fracción industrial. . . , cit., Mylena Vega Martínez, pp. 108 a 111).

(10) Juicio de Alvaro Fernández Silva contra RECOPE; cf. *La Nación*, días 30 de mayo, 31 de mayo y 25 de abril de 1980 y comentario en la pág. 15-A del autor de esta ponencia "Combustibles y Derecho", id., junio de 1980.

nes públicas han sido denunciados por empresarios y administrativistas, en diversas y frecuentes ocasiones. Empero, gracias al poder político y económico del Poder Ejecutivo, CODESA, RECOPE, entre otras, siguen actuando al margen del derecho y contra el orden del Derecho Público.

Será necesario poner a derecho a tales empresas públicas, en parte, mediante la emisión de una ley que las sujete a la fiscalización de la Contraloría, de la Ley de Administración Financiera de la República y la Ley de Administración Pública. De lo contrario, esos abusos y arbitrariedades (cf. en materia de contratos y licitaciones) continuarán en grave riesgo de obtener desestabilizaciones al sistema democrático y de violentar mucho más el Estado de Derecho. Todo lo anterior en el marco de una convulsa, violenta y cruenta América Central, a la cual nuestro país no puede quedarse ausente.

* * *

Desde otra perspectiva, un tanto diversa, con base en el art. 50 de la Carta Magna ("el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza"), podría justificarse la existencia de CODESA, dentro del recuadro del capitalismo de Estado y de la reproducción del capital; y, por ende, de las condiciones necesarias para su existencia y reproducción. Y, además, ejecutaría el mandato constitucional, en el interior de la filosofía política del Estado del bienestar o intervencionista. Empero, para que se cumpla ese requisito se hace menester una sana, eficiente, legítima y legal Administración Pública.

Por supuesto, que la historia y el análisis de CODESA y del Estado-empresario, Estado del bienestar o desarrollista no ha terminado en Costa Rica. Al contrario, el camino que falta por recorrer es bastante. Lo importante, es que se haga dentro del Estado de Derecho.

VII. BIBLIOGRAFIA.

- CASTILLO, Manuel et al. **El modelo económico costarricense**, (San José: ANFE, 1980).
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón. **Curso de Derecho Administrativo**, (Madrid: Civitas, dos tomos, 1977).
- GORDILLO, Agustín. **Empresas del Estado**, (Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1966).
- KAPLAN, Marcos et al. **Estudios sobre la empresa pública**, (México: Boletín mexicano de derecho comparado, UNAM, enero-abril de 1979).
- LIZANO, Eduardo et al. **Los problemas económicos del desarrollo económico en Costa Rica**, (San José: UNED-UCID, 1980).
- ORTIZ, Eduardo. **Costa Rica: Estado social de derecho**, (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, No. 29, 1976).
- **Propiedad, empresa e intervención**, (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, No. 35, 1978).

- **Autonomía administrativa en Costa Rica**, (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, Nos. 8 y 9, 1966 y 1967).
- PEISER, G. **Droit administratif**, (Paris: Dalloz, 1975).
- ROMERO PEREZ, Jorge Enrique. **Apuntes e ideas sobre el servicio público**, (San José: Universidad de Costa Rica, 1977).
- **Derecho y clases medias (Costa Rica)**, (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, No. 42, 1980).
 - **La social democracia en Costa Rica**, (San José: Imprenta Trejos, 1977).
 - **Notas sobre el problema de la Constitución Política**, (San José: Imprenta Trejos, 1978).
 - **Partidos, poder y derecho**, (San José: Imprenta Lehmann, 1980).
 - **Políticas estatales: procesos de centralización y descentralización administrativas durante el período de 1968 a 1978, en Costa Rica. (Notas metodológicas y marco operacional)**, (San José: Facultad de Derecho, UCR, 1981).
 - **Consideraciones sobre la descentralización y la centralización administrativas. (Reflexiones a propósito de la normativa del Banco Central de Costa Rica)**, (San José: Facultad de Derecho, UCR, 1981).

RIVERO, Jean. **Droit administratif**, (Paris: Dalloz, 1971).

RIVERO YSERN, Enrique. **Derecho público y derecho privado en la organización y actividad de las empresas públicas**, (Madrid: Revista de Administración Pública, No. 86, 1978).

SOLIS, Manuel; y, ESQUIVEL, Francisco. **Las perspectivas del reformismo**, (San José: EDUCA-DEL, 1980).

VEGA, Mylena. **El Estado costarricense de 1974 a 1978: CODESA y la fracción industrial**, (San José: Universidad de Costa Rica, tesis de grado en licenciatura de sociología, 1980).

VERDERA Y TUELLS, Evelio (editor y prologista). **La empresa pública**, (Zaragoza: publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1970, dos tomos).

* * *

CARTA MAGNA: (Constitución Política de Costa Rica).

LEYES:

- Creación de Codesa.
- Administración Pública.
- Administración Financiera de la República.
- Orgánica de la Contraloría General de la República.

REGLAMENTOS:

- De la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.
- De la Proveeduría Nacional.
- De la Contratación Administrativa.
- De las Empresas Públicas.