

El destino de Costa Rica y la Educación Superior

35 / 2001.

R. 2374
19

El destino de Costa Rica y la Educación Superior

El escenario histórico
del país, la educación
y el papel de la universidad

Ángel Ruiz



Comisión Nacional de Rectores



Editorial de la Universidad de Costa Rica

Edición aprobada por la Comisión Editorial
de la Universidad de Costa Rica

Primera edición: 2001

Jefa de Planificación:
María Elena Camacho V.

Jefe de la Editorial:
Nimrod Cabezas M.

Dirección Editorial y Difusión de la Investigación:
Mario Murillo R.

© Editorial de la Universidad de Costa Rica
Ciudad Universitaria "Rodrigo Facio".
Apdo. 75-2060. Fax: 207-5257
e-mail: editucr@cariari.ucr.ac.cr
San José, Costa Rica.

338.972.86

R934d Ruiz, Ángel

El destino de Costa Rica y la educación superior : el es-
cenario histórico del país, la educación y el papel de la Uni-
versidad / Ángel Ruiz. - 1. ed. - San José, C.R. : Editorial de
la Universidad de Costa Rica : CONARE, 2001.
xvi, 303 p. : il. (algunas col.)

ISBN 9977-67-623-2

1. COSTA RICA - POLÍTICA ECONÓMICA HISTO-
RIA. 2. COSTA RICA - CONDICIONES SOCIALES - HIS-
TORIA. 3. EDUCACIÓN SUPERIOR. I. Título

CIP/ 896
CC/ SIBDLUCR

Prohibida la reproducción total o parcial.
Todos los derechos reservados.
Hecho el depósito de ley.

DEDICATORIA

*A la memoria de un hombre bueno, honesto y gentil,
de quien tuve la dicha de ser su amigo,
y con quien este trabajo tiene una enorme deuda:*

Jorge Vargas Carranza.

A su esposa Marcela Arguedas y a sus hijos Sebastián y Celina.

CONTENIDO

Índice de Cuadros	xi
Índice de Gráficos	xiii
Siglas Usadas	xiv
Prefacio	xvii
Agradecimientos	xxiii

Capítulo Primero

ENTRE “ESTILOS” DE DESARROLLO	1
• ESTILOS DE DESARROLLO NACIONAL	4
El estilo “liberal”	4
La intervención del Estado	5
• EL ESTILO DE DESARROLLO DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX	8
La primera etapa: <i>Calderón Guardia</i>	8
Una segunda etapa: <i>Figueres</i>	10
Un nuevo estilo de desarrollo	19
El cooperativismo	23
La industrialización	24
El Estado empresario	26
• CRISIS, OTRO MODELO ECONÓMICO Y LA TRANSICIÓN HACIA UN NUEVO <i>ESTILO DE DESARROLLO</i>	30
La crisis	30
La estabilización macroeconómica	32
El contexto político de los cambios	33
Los cambios estructurales	35
Los cambios económicos	36
La reforma del Estado y las etapas del nuevo estilo de desarrollo	42
Las matemáticas del PIB nacional	45
Un primer balance de la nueva política económica	46

• EN LA AGENDA ECONÓMICA: DEUDA INTERNA Y ESTRUCTURA DE LA EXPORTACIÓN	50
La deuda interna	50
Transformación de los agentes productivos	53
La inversión extranjera	58
Perspectivas económicas	63
• EN EL CORAZÓN DE LA TRANSICIÓN: <i>ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES</i>	68
¿Es necesaria la reforma del ICE y del sector de energía y telecomunicaciones?	69
Vicisitudes y muerte anunciada de un proyecto	82
El asunto de la privatización	89
• RECAPITULACIÓN GENERAL: <i>LA TRANSICIÓN Y UN NUEVO PACTO SOCIAL</i>	93
Nueva relación entre los agentes sociales	94
Una síntesis final	98

Capítulo Segundo

DIMENSIONES SOCIALES EN LA TRANSICIÓN	107
• EL GASTO PÚBLICO Y SU IMPACTO SOCIAL	108
Clases sociales y pobreza	115
• LA SEGURIDAD SOCIAL	119
El sistema de salud	119
Pensiones	123
• INMIGRANTES	129
• BALANCE GENERAL	131

Capítulo Tercero**GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y NUEVO ESTILO DE DESARROLLO**

135

- LAS CLASES MEDIAS Y LA CONCIENCIA NACIONAL *EN LA TRANSICIÓN* 138
- LA AUSENCIA DE CREDIBILIDAD POLÍTICA E INSTITUCIONAL 143
- PARTICIPACIÓN, DESCONCENTRACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA 159
 - Concertación, liderazgo, y protagonistas sociales 168

Capítulo Cuarto**LA EDUCACIÓN NACIONAL**

171

- ANTECEDENTES 172
- EL DEBILITAMIENTO DE LA EDUCACIÓN 174
 - Principal víctima: la *educación preuniversitaria* 177
 - El rostro específico: la secundaria, pobres y zonas rurales 181
 - La cobertura educativa 182
 - Deserción y repetición 185
 - Públicas y privadas 188
 - El Bachillerato 192
 - La calidad educativa 198
- ¿EXISTE VOLUNTAD POLÍTICA PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN? 204
- UNA AGENDA NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN 211
 - “Reingeniería” y recursos 211
 - Privilegiar lo académico 213

Capítulo Quinto

LA SOCIEDAD COSTARRICENSE Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR	219
• EL CRECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	220
Expansión y diversidad de opciones formativas	224
• LA FINANCIACIÓN UNIVERSITARIA	226
• LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN LA EDUCACIÓN	234
La dirección de la inversión pública	234
La composición social de las universidades	238
La "rentabilidad" de la educación superior	242
• ESTADO, EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD CIVIL: <i>PERSPECTIVAS GENERALES</i>	247
La demanda de educación superior	247
La distribución de espacios académicos	249
El influjo demográfico	251
 NOTAS	 255
 BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS	 287
 SOBRE EL AUTOR	 301

ÍNDICE DE CUADROS

• Estructura del ingreso en Costa Rica, 1961-1977	20
• Ayuda de los Estados Unidos a Costa Rica, 1982-1994	34
• Exportaciones de Costa Rica 1980-1997	55
• Inversión extranjera directa, 1991-1999, con respecto al PIB	59
• Composición de las exportaciones de Costa Rica, 1994, 1997, 1998	61
• Datos comparativos sobre telecomunicaciones: <i>usuarios</i> , 1999	71
• Gasto social en Costa Rica: 1996-2000	111
• Inversión real en salud en Costa Rica, 1987-1997	112
• Gasto social en la región, 1994-1996	113
• Pobreza en Costa Rica, 1998, miles de familias por región	118
• Clases sociales en Costa Rica: algunas características, 1995	139
• Clases sociales en Costa Rica: nivel educativo, 1987-1994	141
• Percepción de la corrupción en varios países, 1999	150
• Porcentajes educación / PIB y educación / presupuesto gobierno, 1981-1997	175
• Presupuesto para la educación: comparación de porcentajes del PIB para MEP y la superior, 1979-1989	177
• Presupuesto para la educación: comparación de porcentajes del PIB para MEP y la superior, 1990-1997	177
• Estructura del presupuesto en educación, 1981-1989	179
• Estructura del presupuesto en educación, 1990-1997	179
• Cobertura bruta de la educación preuniversitaria, 1980-1993	182
• Cobertura bruta de la educación preuniversitaria, 1994-1997	183
• Porcentaje de matriculación urbana, 1996-1998	187
• Porcentaje de matrícula pública, 1996-1999	188
• Escuelas privadas y públicas. <i>Un mundo de diferencias</i>	189
• Colegios públicos y privados: <i>comparación</i>	190
• Porcentajes de aprobación, 1997	190
• Rendimiento académico en la prueba de matemática de los sextos grados 1995, 1996	191
• Resultados pruebas de novenos grados, 1998	191
• Promoción en exámenes de Bachillerato, 1996-1998	192

• Bachillerato: <i>número de estudiantes</i> por tipo de institución, 1998	193
• Educación secundaria: matrícula por sector, 1996-1998	196
• Promedio de examen por materia, 1998	196
• Promoción por materia en los colegios académicos, 1998	197
• Promoción por materia en los colegios académicos, 1999	197
• Gasto público destinado a la educación en algunos países	205
• Matrícula de las instituciones de educación superior, 1979-2000	221
• Presupuesto de la educación superior, 1981-1997	228
• Presupuesto de educación: FEES y MEP, 1981-1997	230
• Estudiantes de universidades estatales, ingreso familiar 1996	238
• Número de estudiantes de las universidades estatales por número de miembros de la familia, 1990 y 1996	239
• Condición socioeconómica de los estudiantes universitarios por tipo de institución	240
• Gastos en educación superior con relación al total de gastos educativos, 1985, 1995	245
• Exportaciones agrícolas; 1983, 1990, 1996	263
• Tasas de escolaridad neta por edades	278

ÍNDICE DE GRÁFICOS

• Producto interno bruto de Costa Rica, 1985-1998	47
• Deuda interna total de Costa Rica, 1985-1998	51
• Estructura productiva en Costa Rica: empleo	54
• Exportaciones de Costa Rica, destinos 1997	56
• Turismo en Costa Rica: divisas, 1985-1998	57
• Inversión social real en Costa Rica, 1987-1998	108
• Gasto social y PIB en Costa Rica, 1979-1996	109
• Inversión en salud, per cápita, 1987-1998	112
• Pobreza en Costa Rica, 1979-1999	117
• Población nacional, 1985-1998	129
• PIB per cápita en Costa Rica, 1979-1997	133
• Desconfianza en los dirigentes	144
• Apoyo al sistema	144
• Relaciones MEP / PIB y FEES / PIB, 1979-1997	178
• Estructura relativa del presupuesto en educación, 1981-1997	180
• Educación Diversificada: matrícula, 1985- 1998	184
• Distribución de estudiantes del Bachillerato, por tipo de institución, 1998	194
• Distribución relativa de los estudiantes del bachillerato, 1998	194
• Matrícula universidades estatales, 2000	222
• Relación FESS / PIB, 1979-1997	227

SIGLAS USADAS

AAAS	American Association for the Advancement of Science.
AID	Agency for International Development
ALCA	Area de Libre comercio de las Américas
ANFE	Asociación Nacional de Fomento Económico
AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BICSA	Banco Internacional de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAT	Certificados de Abono Tributario
CCC	Colegios Científicos Costarricenses
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CEE	Comunidad Económica Europea
CEFSA	Consejeros Económicos y Financieros SA
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPN	Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CNP	Consejo Nacional de Producción
CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo
CONAPE	Consejo Nacional de Préstamos para la Educación
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CONESUP	Consejo Nacional de la Educación Superior Privada
CONICIT	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas
CRESALC	Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y El Caribe
CSUCA	Consejo Superior Universitario Centroamericano
CTCT	Central de Trabajadores de Costa Rica
DGEC	Dirección General de Estadística y Censos
EARTH	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda
EBAIS	Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud
EEUU	Estados Unidos de América

EUA	Estados Unidos de América
FEES	Fondo Especial de la Educación Superior
FERTICA	Fertilizantes de Centroamérica
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
I&D	Investigación y Desarrollo
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IFAM	Instituto de Fomento y Apoyo Municipal
IICE	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR.
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INS	Instituto Nacional de Seguros
IPC	Índice de precios al consumidor
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MIT	Massachusetts Institute of Technology
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NASA	National Aeronautics and Space Administration de los Estados Unidos
OCED	Organización para Cooperación Económica y el Desarrollo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONB	Organizaciones de base
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior
OTAN	Organización del Tratado Atlántico Norte
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PEA	Población económicamente activa

PIB	Producto Interno Bruto
PLN	Partido Liberación Nacional
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROCOMER	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
RACSA	Radiográfica Costarricense SA
SICEVAES	Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior
SINAES	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
SUPRICORI	Sistema de Acreditación de Carreras de la Enseñanza Superior Universitaria Privada de Costa Rica
TCU	Trabajo Comunal Universitario
UACA	Universidad Autónoma de Centro América
UCR	Universidad de Costa Rica
UDUAL	Unión de Universidades de América Latina
UNA	Universidad Nacional Autónoma
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNED	Universidad Estatal a Distancia
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	United States Agency for International Development

PREFACIO

Costa Rica ha sido una nación con características muchas veces excepcionales que le han ganado prestigio en la comunidad internacional: los indicadores de desarrollo humano, el lugar de la educación, la ausencia de ejército, la persistencia y solidez de su democracia. Si bien estos elementos revelan una sociedad con un gran potencial nacional, el país sigue siendo periférico y subdesarrollado, y, a pesar de las promesas y visiones de políticos que vaticinan el desarrollo, nada hay seguro en el horizonte. Más bien, hay mucho de incertidumbre y, también, de desencanto. Pero el tejido de la vida y la historia hay que agarrarlo con optimismo y no con un sentido trágico que promueva la inacción, y menos aun asirlo con indiferencia.

El escenario histórico internacional condiciona el curso general de las naciones. Sin embargo, su fisonomía precisa está determinada no sólo por las macrotendencias planetarias sino siempre, esencialmente, por la realidad específica de cada país. No hay una receta universal para ascender al progreso y al más amplio nivel de la calidad de vida, pero ¿será posible determinar con cierta seguridad algunos de los instrumentos que podrán ser decisivos? ¿Cuáles serán los factores que incidirán más en la construcción positiva del futuro nacional?

Empecemos por el principio: sin duda, la economía exitosa es un requisito, la estabilidad política y social también, la mística colectiva para el trabajo y el ahorro, la seguridad ciudadana también. Pero ¿existirá una llave especial que sirva para nutrir objetivos en todas esas necesarias dimensiones? Sin asumir una posición extrema y absoluta, creemos que sí. Hacia adelante, nadie puede negar la relevancia del conocimiento en la configuración de nuestro entorno. Hace ya años que vivimos un mundo en el que las ciencias, las tecnologías físicas y biológicas, lo “digital”, las comunicaciones, nos transforman cotidianamente las coordenadas de la existencia. La estrategia, es claro, apunta a hacer del conocimiento el vector nutriente de todo. Y eso, precisamente, aunque no exclusivamente, conduce a la educación. Todas las naciones lo saben. Y aquí aparece una consecuencia directa y específica de ese escenario implacable: como es apenas natural y ya pasa en casi todas partes, una expansión extraordinaria de la educación superior. [Un estudio más profundo de las tenden-

cias y ejes de la educación superior en el planeta, así como de la naturaleza del escenario histórico que atravesamos, se encuentra en nuestro libro: *El siglo XXI y el papel de la universidad*.] Con la mirada en los próximos 25 años, para Costa Rica: ¿será posible pensar en una estrategia nacional que integre privilegiadamente a la educación?, ¿cómo se podrá colocar la educación superior en esa realidad? Hacia ahí queremos orientar nuestra disquisición. Esta reflexión, capital en nuestra opinión, nos obliga drásticamente a hacer el escrutinio más amplio posible, y el más profundo. Sin duda, lo que suceda en el nuevo siglo dependerá de cómo ha sido la historia nacional en la segunda mitad del siglo XX. Y, por eso, la mayor parte de nuestros trazos incidirán sobre esa realidad social cuyo devenir lo nutre todo, que despierta temores al igual que ilusiones. Este libro es sobre el destino del Costa Rica.

Colocado e análisis global de la realidad nacional en el tapete: ¿por dónde comenzar? ¿Son las variables económicas las que explican mejor nuestra historia reciente y sus posibilidades? ¿Acaso la demografía? En lo que sigue nos ha parecido que lo más pertinente es acudir metodológicamente a la noción de *estilo de desarrollo nacional* para integrar las diferentes dimensiones del quehacer del país. La economía, la política la educación y cultura y el desenvolvimiento sociodemográfico tienen todas cabida. Algunos elementos tendrán un mayor peso, dependiendo de las circunstancias. De lo que se tratará, entonces, será de hacer un escrutinio de las características fundamentales que han definido los últimos estilos de desarrollo, pero con la mirada en las tendencias que pensamos definirán el futuro. Vamos a someter a la consideración aquellos aspectos que nos parecen centrales, con vistas a delinear el escenario o los escenarios más posibles para el desarrollo del país y, entonces, el marco general donde la educación y, especialmente, la superior encontrarán su derrotero.

La primera apreciación que introduciremos afirma la *transición* de estilos de desarrollo en la valoración de los últimos 20 años, en un mundo que ha hecho del cambio vector fundamental, y en donde podemos decir que lo transitorio enmarca todos los acontecimientos. El predominio de la inseguridad y la incertidumbre. El análisis de la transición de estilos nos obligará a precisar los rasgos dominantes de cada uno, a la vez que el sentido de acontecimientos y decisiones que fueron determinantes para su evolución. La Guerra Civil del 48, la nueva *Constitución Política* de 1949 y la reforma social no pueden escaparse de este proceso. ¿Cómo se vio afectada toda la sociedad durante varias décadas por estas reformas profundas? La crisis económica de los ochenta, excusa o

causa para nuevas reformas, deberá ser analizada con el detalle que se merece. Y, de la misma manera, las acciones de estabilización macroeconómica, el cambio de modelo económico, y los nuevos agentes sociales. Aquí se volverá imprescindible analizar asuntos como la deuda interna, la estructura productiva, y, con cierto detalle, la situación y destino de los sectores de energía y telecomunicaciones: tema medular, que ha puesto en juego no solo la economía, sino también la política y la gobernabilidad nacionales. Al son de los cambios internacionales en la economía, la política y la tecnología, diversas fuerzas sociales nacionales empujaron a drásticas modificaciones hacia una realidad diferente: una nueva relación entre sociedad civil y Estado, que está todavía en construcción.

La transición de estilos nacionales de desarrollo define el marco más general de lo que vivimos. En el mismo, sin embargo, nos resulta imprescindible poner un énfasis especial a ciertos elementos: la evolución del gasto social, vector fundamental de la realidad nacional en los últimos 50 años. No podemos incluir todos los aspectos, nos concentraremos en los que consideramos esenciales para nuestro estudio: la estructura de las clases sociales, la pobreza nacional, el sistema de seguridad y salud, a la vez que el influjo de la migración regional, deberán ocupar nuestra atención. Una segunda valorización general se introducirá: el debilitamiento de los presupuestos públicos en la transición transformaron las expectativas de la vida social del país. Por un lado, en torno a las características de cómo los ciudadanos vivirán su relación con los servicios y funciones del Estado, pero, también, de sus percepciones individuales y colectivas en torno a su presente y futuro. Esto ha tenido gran trascendencia para la credibilidad y gobernabilidad dentro de la nación. Las instituciones fundamentales del país son objeto de duda. Mas ésta refiere no tanto al sistema social y político, sino a las personas que ocupan transitoriamente la dirigencia del mismo: la clase política, en general. Los políticos y sus partidos despiertan la incredulidad y desconfianza, y todo hunde a la población en el escepticismo. A ello se une la situación económica que sin ser ya desde los años noventa tan grave; habiéndose dado una gran recuperación de los efectos negativos de la crisis de los ochenta, todavía no logra provocar optimismo colectivo. Nuestro análisis no puede evadir las razones y sinrazones de la gobernabilidad y sus posibilidades en el escenario histórico que sigue.

El marco más general de la transición de estilos de desarrollo, el comportamiento de los presupuestos públicos, la situación de la gobernabilidad

nacional, permitirán entrarle con mayor precisión a una de las dimensiones vitales del quehacer nacional: la educación. La primera consideración sigue en la misma línea, al observar cuidadosamente el impacto de la crisis económica de los ochenta y la transición de estilos de desarrollo en cada componente de la educación nacional. Con especial énfasis se analizará la drasticidad del impacto en la educación preuniversitaria, la relativa defensa de la superior, y los factores que golpearon a todos. El análisis, además de ofrecer el cuadro sociodemográfico y de la calidad académica, nos conducirá a evaluar la voluntad política de los gobernantes costarricenses para enfrentar las debilidades generadas en los ochenta. De igual manera, para no dejar las cosas en el pasado, vamos a buscar la reflexión de los asuntos que pueden ayudar a definir una agenda para el desarrollo educativo en los años siguientes.

En este marco ya nos será posible abordar la educación superior. No nos interesará el detalle, ni tampoco su evolución interna. Esto último se puede encontrar en nuestro libro *La educación superior en Costa Rica*. Lo que queremos estudiar aquí es especialmente su relación con los grandes asuntos del entorno social y nacional: las reglas de vinculación entre la sociedad civil, el Estado y la educación superior. Para eso, someteremos a la reflexión las principales características del crecimiento cuantitativo actual de la educación superior, las diferencias entre la pública y la privada, la relación entre los diversos componentes de la educación, la financiación universitaria y las perspectivas de su desarrollo. Nos ha parecido ésta la mejor ocasión para analizar algunos de los aspectos socioeconómicos de las universidades. Finalmente, y para proporcionar una perspectiva esencial para entender el destino de la educación nacional, con especial cuidado, vamos a considerar las variables sociodemográficas que determinarán el escenario nacional en los siguientes años y décadas.

Hemos buscado una aproximación con énfasis en lo cualitativo, sin embargo nos pareció pertinente introducir suficiente información y apoyo cuantitativo para el discurso intelectual que desarrollamos. De igual manera, dada la naturaleza a veces polémica de algunos de los temas tratados o de las interpretaciones que hacemos, y para facilitar ulteriores investigaciones, hemos consignado con detalle las referencias bibliográficas que utilizamos a lo largo del libro.

Esta obra se realizó con base en una investigación realizada por este autor para el Consejo Nacional de Rectores de Costa Rica, la cual dio origen a un extenso documento: *La educación superior en el nuevo contexto histórico*. Aunque la mayor parte de este libro fue elaborada antes de mayo de 1999, en varios casos, también integra en el análisis situaciones, datos y fuentes obtenidas posteriormente, y, por supuesto, avanza y amplía las opiniones y construcciones intelectuales de este autor que fueron condensadas en el documento mencionado.

Finalmente, debe quedar claro, que si bien tanto la realización de esta investigación como la publicación de este libro ha contado con el respaldo más amplio de CONARE-OPES, sin embargo, las interpretaciones, opiniones o juicios intelectuales que se expresan aquí, en torno a la realidad nacional, la educación en general o el decurso de la educación postsecundaria, no necesariamente son compartidos por esta institución, o sus funcionarios. La responsabilidad por las mismas es asumida enteramente por este autor.

Ángel Ruiz

Director

Centro de Investigaciones Matemáticas y Meta-Matemáticas

Universidad de Costa Rica

8 de setiembre del año 2000

AGRADECIMIENTOS

En la elaboración de este libro conté con el apoyo y la solidaridad de muchas personas. Fue importante no solo la ayuda institucional que siempre recibí del Dr. José Andrés Masís, Director Ejecutivo de CONARE-OPES, sino también, en especial, sus conversaciones lúcidas y cultas, esas indagaciones reflexivas profundas y, en todo momento, un apoyo irrestricto, solidario, para construir con libertad las opiniones que aquí se expresan. Debo hacer un reconocimiento a la Master Flor de María Cervantes, quien no solo nos brindó publicaciones, documentos inéditos, recortes periodísticos adicionales, lectura meticulosa de borradores, sino también su guía y visión en la obtención de otra información. De manera muy relevante, deseo consignar mi gratitud al Dr. Jorge Vargas Carranza (q.e.p.d.), quien revisó y comentó con rigor profesional todo el documento que dio origen a este libro, y siempre estuvo comprometido con el desarrollo de este trabajo.

Al Consejo Nacional de Rectores, institucionalmente, muchas gracias por sostener de tantas maneras la elaboración y publicación de esta obra.

En el Ministerio de Educación Pública, expreso mi agradecimiento al Lic. Felix Barrantes, quien nos suministró, gentilmente, información valiosa sobre las pruebas del Bachillerato.

Por otro lado, en el desarrollo mismo de la investigación, deseo reconocer el apoyo y el constante aliento dados por la Dra. Vera Barillas Solís, y, en la logística propiamente, la ayuda y la dedicación del Ing. Mario Castro Zamora, con una labor constante durante meses en la transcripción, digitación, diagramación y recolecta de información.

A tod@s ell@s deseo expresarles mi gratitud sincera.

Por supuesto, no sobra decir que soy enteramente responsable del uso del apoyo e información que todas estas gentiles personas me dieron y, por eso, de los defectos y omisiones que este trabajo pueda presentar.

Mi agradecimiento para el Ing. Mario Murillo, Presidente de la Editorial de la Universidad de Costa Rica, por su apoyo permanente en estas aventuras

académicas, y también para el Ing. Nimrod Cabezas, su Jefe Editorial, y la Licda. María Elena Camacho, Jefa de Planificación y Producción, por su gentil colaboración y eficaz dedicación para que este libro pudiera ver la luz pública.

No deseo dejar por fuera en esta página un reconocimiento de otro tipo: esta obra no habría sido posible sin la solidaridad, paciencia y comprensión de Susanne, Julián y Sebastián, mi familia, quienes tuvieron que “sufrir” los avatares que en la vida cotidiana siempre supone la elaboración, el parto, de un libro.

Ángel Ruiz

CAPÍTULO PRIMERO

ENTRE “ESTILOS” DE DESARROLLO

A mediados del año 2000, Guy de Teramond, flamante nuevo Ministro de Ciencia y Tecnología del último gobierno costarricense del siglo XX y primero del XXI, prometía *Internet 2* a las universidades e institutos científicos del país y acceso a la red para un millón de costarricenses en el 2002. Poco tiempo antes, ya se había ofrecido una cuenta gratuita de correo electrónico para cada costarricense. Hace muy pocos años que INTEL construyó en San Antonio de Belén su fábrica de microprocesadores *Pentium 3* y hoy los indicadores económicos del país se ven obligados a remozarse para interpretar la nueva situación. En el gobierno anterior se hablaba de crear un “corredor tecnológico”, un “San José South”. En marzo y abril de ese mismo año grandes protestas inundaron las calles del país a propósito no de la explotación del aluminio, como en 1970 contra la ALCOA, sino del destino de las telecomunicaciones y la energía nacionales. Todo esto es parte de un escenario que se ha vuelto “normal” para nosotros. Pero, realmente, ¿es tan “normal”?

Si un ciudadano costarricense hubiera sido congelado a mediados de los años 70 y lo despertaran hoy: ¡no entendería nada! Quedaría estupefacto frente a las *Mini-notebooks* o las tecnologías *Palm* y se preguntaría ¿adónde quedó aquella mastodóntica Matilde de Informática en la UCR? Su asombro crecería exponencialmente cada instante que respirara la Costa Rica de hoy. No entendería cómo es que podemos comprar en el *site Amazon.com* desde el televisor o un monitor de la casa, en la “red”, después de haber examinado las páginas *web*, auxiliados por *Yahoo*, y utilizando la tarjeta de crédito Visa del *Citibank* o de *Interfin*, entes privados que también administran nuestros ahorros. Se asombraría con el constante timbrar del celular, con *modem* integrado para recibir *emails* y datos de la Bolsa de Valores. ¿*Microsoft*? ¿*Netscape*? ¿*Nokia*? ¿*Realidad virtual*? Pero tampoco entendería cómo es que no hay Guerra Fría, que no existe la URSS, que existe una *Unión Europea* sin fronteras y con el *euro*, encima, que al Japón ya se deben sumar otros tigres asiáticos como potencias económicas. No podría dar crédito a la *clonación* de la oveja *Dolly*, ni a la re-

velación del mapa de genoma humano, que nosotros mismos todavía no terminamos de tragar. Nuestro compatriota tampoco entendería que las tres universidades estatales creadas en aquellos años hoy superan la matrícula estudiantil de la UCR, y mucho menos que existan más de 45 universidades privadas compitiendo en la oferta de profesionales del país, y casi 11 escuelas de medicina. No entendería cómo es que cayó Somoza, gobernaron los sandinistas, de tragedia en tragedia, y que hoy tengamos casi medio millón de nicaragüenses en el territorio nacional en busca de trabajo y de una vida más digna. Al leer el periódico, las fuentes de su asombro se multiplicarían. ¿China comunista pidiendo su ingreso a una tal *Organización Mundial del Comercio*, apenas prevista en Bretton Woods? ¿La OLP al frente de un gobierno palestino y Arafat negociando en Camp David? ¿Globalización? ¿Postmodernidad? ¿Play Station 2? ¿SIDA? ¿Cómo creer que el PRI perdió unas elecciones presidenciales? ¿Un Macondo venezolano con dos militares exgolpistas enfrentados en unas urnas por la Presidencia del país durante la mitad del año 2000? ¿Qué pensaría nuestro compatriota de que le dieron el Premio Nóbel de la Paz a Oscar Arias? Ah, bueno, no podría faltar en su cuestionario: ¿cómo fue que se quebró y desapareció el Banco Anglo? A veces, por nuestra naturaleza como seres de memoria corta, perdemos la perspectiva y no tomamos plena conciencia de la realidad que vivimos. Tal vez, como dice la canción: "20 años no son nada", pero en estos últimos 20 años el mundo que teníamos dejó de ser el mismo.

Cayó el comunismo soviético, se apuntaló la democracia. las ciencias y la tecnología se catapultaron como nunca, la nueva economía se apropió del conocimiento y lo hace su columna vertebral; computadoras, telecomunicaciones, biotecnología, satélites, al igual que consumo en *malls*, *MacDonalds*, *MTV*, *Entertainment TV*, todos edifican una red nebulosa, nuestro entorno, que aprieta sienes y cuerpos. Pero también participan guerras étnicoreligiosas, Kósovos, desigualdades sociales que se expanden, fractura Norte-Sur, migraciones crecientes, xenofobia, demografía asfixiante, crisis ambiental. Progresan la modernidad y las opciones económicas pero también lo hacen la inseguridad ciudadana y la drogadicción, la desconfianza en nuestros gobernantes, la parálisis en las estrategias políticas y sociales a seguir. Globalización económica, mundialización de patrones culturales, de retos y oportunidades, pero también de temores y angustias. Occidentalización y desoccidentalización. Globalización a la vez que fragmentación, exclusión, renacer de nacionalismos y fundamentalismos. Modificaciones de nuestra forma de vida y algo mucho más que

transformaciones generacionales. Los cambios que ha sufrido el planeta en los últimos años son tan profundos que es difícil negar que una nueva fase histórica se inició, y que ya vivimos desde hace algún tiempo un nuevo siglo. Tal vez incluso una nueva época, la ruptura con la modernidad. Aunque se multipliquen por doquier las naciones, y se exacerbén los nacionalismos, ¿cómo negar que el Estado Nación está en la picota? ¿Y los cambios en el país? También empujan hacia arriba la misma apreciación. Se desvaneció el Estado benefactor y paternalista de toda una vida, las ONG proliferan, los empleados públicos ya no son los mismos, son otra cosa. La sociología ha cambiado drásticamente. Britney Spears, Limp Bizkit, Bersuit Vergarabat y Molotov sustituyen a Beatles, Creedence, Bee Gees, música protesta y conciertos semiprivados en La Garita, que ya habían sido superados por Madonna, Michael Jackson y Luis Miguel. Todo cambia, la realidad se ha trastocado. ¿Cómo no entender, entonces, que haya temores e incertidumbre, consecuencia y éter del cambio? Pero si ponemos la mirada en el mañana, no podemos evadir la conclusión: es mucho lo que aun falta por cambiar, allá y aquí. Por eso, debemos pensar que, más que una nueva realidad acabada, estamos ante una transición. No todo ha dejado de existir, para bien y para mal. Hay cosas del ayer y del hoy, en un amalgama para muchos inseparable. Al fin y al cabo, en la vida internacional están las Naciones Unidas, casi todas las instituciones de la posguerra persisten, los EUA siguen siendo la gran referencia obligada en el Norte, nuestra y de buena parte del planeta, y en el entorno nacional ahí está la CCSS, el INS, la UCR, el monopolio del ICE, el Banco Nacional, el PLN y su tradicional oposición, que nos recuerdan que hay cosas que no han cambiado. Y que tal vez no cambien.

Interpretar el momento histórico de nuestro país obliga a tener en mente la naturaleza y el impacto de todos estos vectores que han transformado y seguirán transformando nuestro mundo, global e internacionalmente, y esto estará presente, a veces explícitamente, a veces no, la mayoría no, en esta indagación hacia el pasado inmediato nacional que nos engendra, del que somos sus hijos. En lo que sigue, en este capítulo y en los siguientes antes de entrarle a la educación directamente, vamos, entonces, a concentrarnos en la Costa Rica de finales del siglo XX. trataremos de radiografiar sus entrañas, y buscar en ellas pistas para su destino en el XXI, sus perspectivas, alternativas, y retos.

ESTILOS DE DESARROLLO NACIONAL

La relación entre Estado y sociedad civil es uno de los principales factores a considerar a la hora de entender la historia de un país en la modernidad. Por eso, para Costa Rica, nos parece conveniente acudir a una interpretación histórica que utilice ese factor determinante al intentar establecer una periodización global de su evolución. En lo que sigue vamos a realizar un breve análisis de la historia nacional de cara al presente y al futuro, con especial atención al devenir de esta especial relación entre el Estado y la sociedad civil.

Nos parece bastante útil la introducción del concepto de *estilo de desarrollo* para referirse a la evolución de una sociedad particular en un período histórico específico. Este concepto engloba diferentes dimensiones económicas, políticas, culturales, sociales y generales, y no solamente una.¹ Si se quiere, se puede ver el *estilo de desarrollo* como una resultante histórica. En particular, en el mismo interviene, entre otras cosas, el conflicto definido por la oposición política entre fuerzas sociales; es decir se trata de una situación de equilibrio dinámico donde convergen diferentes fuerzas.² Se suele hablar de *patrón de desarrollo* en contraposición a *estilo de desarrollo* para referirse con el primero esencialmente a la lógica socioeconómica de una sociedad. Podemos hablar, también, de *modelo de desarrollo*, haciendo referencia esencialmente a las dimensiones económicas.³ Vayamos ahora a la historia de Costa Rica.

El estilo "liberal"

Con la consolidación del Estado Nacional, los liberales construyeron un estilo colectivo de desarrollo para el país con características bien definidas: economía agroexportadora (basada en el café esencialmente; el banano fue siempre un enclave), libertad de las fuerzas del mercado y un Estado centralizado de intervención mínima en la economía y la sociedad (salvo en algunas dimensiones, como la educación). A este estilo clásico se incorporaban dos valores que nos parece importantes de subrayar: la importancia de la educación en el desarrollo social, y la idea del progreso (basada en las tradiciones positi-

vistas de la época). En la cohesión social y, si se quiere, en los mecanismos de dominación, lo ideológico, cultural y educativo ocuparon siempre un papel primordial. Este “laissez faire” en la economía, la política y la cultura (aunque menos drástico de lo que muchos piensan), definió un estilo colectivo de desarrollo nacional que, salvo por lapsos temporales pequeños, configuró la Costa Rica previa a la Segunda Guerra Mundial. Una relación precisa entre Estado y sociedad civil se identifica en todo este período.

La intervención del Estado

El camino hacia un nuevo estilo de desarrollo, con base en un replanteo de las relaciones entre Estado y Sociedad civil, podemos decir que se manifestó por primera vez en el Gobierno de Alfredo González Flores (aunque algunos ven en nuestro “liberalismo” rasgos estatistas desde el siglo XIX): intervención estatal para una reforma tributaria, fundación del banco del Estado, así como la regulación de la actividad de empresas extranjeras. La reacción social de los grupos dominantes fue entonces drástica: la dictadura de los Tinoco, extrema políticamente, era prueba de que el contexto histórico nacional e internacionalmente no estaba preparado para ese tipo de transiciones.

La gran depresión del año 1929 fue un catalizador de cambios no solo en los “bolsillos” sino, también, en las conciencias de las personas: la economía del “laissez faire” debía modificarse. La respuesta norteamericana fue el *New Deal*: intervención del Estado en la creación de empleo, en las relaciones laborales, en la producción. Es decir: un llamado a una relación diferente entre Estado, economía y sociedad civil. Las consecuencias de estos hechos se extendieron a todas partes en el mundo: una fase nueva en el capitalismo o, más adecuado, en la sociedad moderna. No debe resultar extraño que en Costa Rica, en 1933, se creara el Instituto para la Defensa del Café (que buscaba una regulación de las relaciones entre los productores y los grandes exportadores), o que, en 1935, se aprobara el salario mínimo para trabajadores agrícolas, y se hicieran, en 1936, varias reformas bancarias para facilitar el control estatal de la oferta monetaria. Debe recordarse, también, que el gobierno tuvo participación en el desenlace de la famosa huelga bananera de 1934. El asunto es claro: el resto de la década vio como crecían, por ejemplo, las obras públicas (multiplicadas por 3 entre 1932 y 1939). Estos últimos gastos públicos, evidente-

mente, generaron un déficit fiscal, pero se consideraron políticamente imprescindibles.⁴

Es importante subrayar el papel del Estado durante estos años. La creación del *Instituto del Café*, en 1933, fue una intervención estatal nítida. En ese momento, los cafetaleros se vieron imposibilitados de fijar arbitrariamente los precios del café; se trataba de una intervención que respondía a un reclamo y a una presión de un sector social que se veía perjudicado por la crisis: los pequeños productores de café. Otra acción de intervención fue la Ley de Abastos de 1932, que fijó precios para productos básicos. Varias otras leyes se dieron entre 1934 y 1937 y fueron ratificadas por la Ley de Subsistencia de 1939. En el mismo sentido, en varios años de la década de los 30, se hicieron acciones legales para ofrecer pequeñas parcelas para campesinos sin tierra. Finalmente, una de las reformas más significativas, que representa también una intervención estatal: la reforma bancaria de 1936⁵, con la que nació el Banco Nacional de Costa Rica, con una serie de atribuciones importantes en las finanzas nacionales. Estas acciones de injerencia estatal se daban, sin embargo, dentro del estilo liberal de desarrollo; incluso, con gobiernos liberales "puros".

No debe olvidarse en este escenario la relevancia del "asunto social" de esos tiempos. El derrocamiento de la dictadura de Tinoco, dentro de una primera posguerra y con la presencia internacional de la Revolución Bolchevique y la URSS, había puesto en movimiento fuerzas sociales muy amplias, que se canalizaron de diferente manera en el Partido Reformista (fundado en 1923) e, incluso, luego, en el mismo Partido Comunista Costarricense (fundado en 1931). Pero había componentes socioeconómicos decisivos. Nadie desconoce que en la Costa Rica de los años 30, entre el 60 y el 65% era aportado por la economía del café. Es decir, el monocultivo cafetalero era la columna vertebral de la economía nacional. Debido a la crisis del 29 la producción del café decayó sustancialmente; lo mismo sucedió también con la producción bananera. Las dificultades económicas y sociales derivadas de la crisis amenazaron el equilibrio social costarricense; la cuestión social se volvió importante: varias huelgas y diferentes conflictos se desencadenaron entre 1932 y 1935. En general, sería este contexto el que nutriría al Partido Comunista; ya en las elecciones de 1934 los comunistas consiguieron el 12,7% de los votos en San José. Tres años después de haberse fundado, en 1934, ocuparon el 5% del electorado nacional.⁶ Esta relevancia de "lo social" es lo que permite explicar las caracte-

rísticas del primer gran momento de la creación de un nuevo estilo nacional de desarrollo en los años cuarenta.

En resumen: frente a la crisis del 29 y sus secuelas económicas y sociales en Costa Rica, se realizaron una serie de acciones que solo pueden interpretarse como un intervencionismo estatal: el Estado ejercía una regulación sobre la banca, generaba empleo, regulaba salarios, realizaba acciones con relación a los productos básicos y poseía el monopolio de los combustibles en el país. Debe, además, recordarse que desde 1924 existía el monopolio de los seguros mediante el Banco Nacional de Seguros y se había asumido la producción de electricidad desde 1928. También, el Estado era dueño del ferrocarril del Pacífico. Se trataba de un Estado “interventor”, sin embargo, dada la Constitución de 1871, se trataba de una intervención asociada a un régimen “presidencialista”. En consecuencia: todas estas acciones, necesarias para responder a las situaciones sociales y políticas de la época, generaron un fortalecimiento del Poder Ejecutivo sobre la sociedad. Se trataba ésta de una circunstancia muy peligrosa para el ejercicio del poder y el buen gobierno y, precisamente, éste va a ser uno de los fundamentos de las demandas planteadas por los socialdemócratas y otros grupos políticos en los años 40, cuyo desarrollo desembocaría en los acontecimientos de 1948.

De alguna manera, contexto político e ideológico “*New Deal*”, tensiones sociales locales y estallido de la Segunda Guerra Mundial (con implicaciones sociales, económicas, políticas), se conjuraron para coadyuvar en un salto cualitativo en las relaciones entre Estado y sociedad civil de Costa Rica.

EL ESTILO DE DESARROLLO DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

La primera etapa: *Calderón Guardia*

Entre 1940 y 1943, el gobierno de Rafael Angel Calderón Guardia rompió el esquema liberal por “lo social”: Caja Costarricense del Seguro Social, Código de Trabajo, y un capítulo de Garantías Sociales en la Constitución. A esas reformas legales, aunque con una dinámica propia que venía desde antes, se debe sumar la fundación en 1940 de la Universidad de Costa Rica. Una curiosa alianza de un gobierno débil, el partido comunista y la Iglesia Católica dieron un primer golpe al anterior estilo nacional de desarrollo. La Segunda Guerra Mundial con sus alianzas y avatares favorecía resultados difíciles de sospechar en otros tiempos.

A las respuestas dadas en la época de los años 30, Calderón Guardia ofreció una versión católica que integraba estas acciones: un fundamento ético y religioso para el consenso y la justicia social; una convergencia entre Iglesia y Estado. La reforma social de Calderón Guardia estaba asociada, además, a una restauración clerical en este gobierno: en 1942, se derogaron las leyes anticlericales de los años 1880's. Ese mismo año se declaró como doctrina oficial del gobierno la doctrina social católica. Existía una clara voluntad de apaciguar las luchas y presiones sociales a través de la reforma social.

Calderón estaba claro que su reforma “de carácter preventivo” se inscribía en las corrientes internacionales de la época: “... medidas de esa índole han sido ya recomendadas por estadistas esclarecidos como Franklin D. Roosevelt y Henry Wallace en los Estados Unidos de América, Manuel Ávila Camacho en México, Fulgencio Batista en Cuba, López y Santos en Colombia, Churchill y Beveridge en Inglaterra, y Van Zeland en Bélgica.”⁷ El sociólogo costarricense Manuel Solís señala que Calderón Guardia se apropió de planteamientos que había tenido o defendido el Partido Comunista en los años 30 al promover las Garantías Sociales y el Código de Trabajo.⁸ Puesto de otra forma, lo que resulta muy interesante: el gobierno de Calderón Guardia pretendía con esta reforma social, en un primer momento, neutralizar el crecimiento del Partido Comunista. Bien lo consigna así el historiador costarricense Iván Molina:

“Lejos de ser producto de la alianza entre el Partido Comunista y el Republicano Nacional que se forjó entre 1942 y 1943, la reforma social de la década de 1940 fue concebida, en principio, por el Republicano Nacional como una forma de luchar electoralmente contra los comunistas”.⁹ Debe señalarse que Calderón llegó al poder en una campaña electoral con un marcado signo anticomunista. Sin embargo, el contexto político, nacional e internacional, cambiaría la dirección de los acontecimientos.

El gobierno de Calderón Guardia sufrió ya en el año 1941 una situación de aislamiento, motivada por diferentes razones. Por un lado, la importancia del Partido Comunista se vio incrementada: en febrero del 1942 el Partido Comunista obtuvo el 16% del electorado, un 6% más que en 1940. Se fortalecía un protagonista, que había que considerar. Esto radicalizaba las posiciones políticas. Por otra parte, las reformas sociales desgastaban, aún más, la Administración Calderón Guardia, porque se trataba de medidas redistributivas socialmente que no tenían un soporte económico real. Pero además, la misma “medicina” frente al crecimiento de los comunistas (es decir la Reforma Social) provocó un aislamiento del gobierno de Calderón Guardia con relación a los grupos económicos dominantes que lo habían sostenido originalmente. Había más cosas, como los elementos de mala administración o corrupción que le fueron endilgados a ese gobierno. Calderón giraba en el vacío. Es en este contexto general donde se forjó el pacto entre Calderón Guardia y el Partido Comunista, formalizado el 22 de setiembre,¹⁰ pero que electoralmente se dio en octubre de 1943. En el pacto convergió la Iglesia Católica, que buscaba apuntalar su posición frente a su debate con el liberalismo desde finales del siglo pasado. Para el gobierno de Calderón Guardia el pacto con los comunistas era esencial para preservarse en el poder. Para los comunistas formar parte de esta coalición era beneficioso en la medida que podrían más rápidamente asumir compromisos gubernamentales y expandir su influencia a partir de éstos. De la misma manera, para los comunistas el contexto político internacional les permitía justificar políticamente este tipo de acciones: debe recordarse que la Unión Soviética a esta altura de los acontecimientos comulgaba con los aliados en la lucha contra el Nazismo. Recuérdese, también, que, en el año 1943, se dio la disolución de la *Tercera Internacional* como un acto de Stalin para congraciarse con sus aliados en la confrontación contra Hitler. En este lado del Atlántico, en Costa Rica, el Partido Comunista se transformó en Vanguardia Popular.

“Lejos de ser producto de la alianza entre el Partido Comunista y el Republicano Nacional que se forjó entre 1942 y 1943, la reforma social de la década de 1940 fue concebida, en principio, por el Republicano Nacional como una forma de luchar electoralmente contra los comunistas”.⁹ Debe señalarse que Calderón llegó al poder en una campaña electoral con un marcado signo anticomunista. Sin embargo, el contexto político, nacional e internacional, cambiaría la dirección de los acontecimientos.

El gobierno de Calderón Guardia sufrió ya en el año 1941 una situación de aislamiento, motivada por diferentes razones. Por un lado, la importancia del Partido Comunista se vio incrementada: en febrero del 1942 el Partido Comunista obtuvo el 16% del electorado, un 6% más que en 1940. Se fortalecía un protagonista, que había que considerar. Esto radicalizaba las posiciones políticas. Por otra parte, las reformas sociales desgastaban, aún más, la Administración Calderón Guardia, porque se trataba de medidas redistributivas socialmente que no tenían un soporte económico real. Pero además, la misma “medicina” frente al crecimiento de los comunistas (es decir la Reforma Social) provocó un aislamiento del gobierno de Calderón Guardia con relación a los grupos económicos dominantes que lo habían sostenido originalmente. Había más cosas, como los elementos de mala administración o corrupción que le fueron endilgados a ese gobierno. Calderón giraba en el vacío. Es en este contexto general donde se forjó el pacto entre Calderón Guardia y el Partido Comunista, formalizado el 22 de setiembre,¹⁰ pero que electoralmente se dio en octubre de 1943. En el pacto convergió la Iglesia Católica, que buscaba apuntalar su posición frente a su debate con el liberalismo desde finales del siglo pasado. Para el gobierno de Calderón Guardia el pacto con los comunistas era esencial para preservarse en el poder. Para los comunistas formar parte de esta coalición era beneficioso en la medida que podrían más rápidamente asumir compromisos gubernamentales y expandir su influencia a partir de éstos. De la misma manera, para los comunistas el contexto político internacional les permitía justificar políticamente este tipo de acciones: debe recordarse que la Unión Soviética a esta altura de los acontecimientos comulgaba con los aliados en la lucha contra el Nazismo. Recuérdese, también, que, en el año 1943, se dio la disolución de la *Tercera Internacional* como un acto de Stalin para congraciarse con sus aliados en la confrontación contra Hitler. En este lado del Atlántico, en Costa Rica, el Partido Comunista se transformó en Vanguardia Popular.

Esta alianza se fue debilitando con el tiempo. A veces se olvida, por ejemplo, que Calderón Guardia llegó a las elecciones del año 1948 muy débil: en el año anterior, la Iglesia le había quitado su apoyo por razones muy circunstanciales, aunque, también, fáciles de interpretar en el contexto de la posguerra mundial donde la Unión Soviética se había convertido en un enemigo de los Estados Unidos y las principales potencias capitalistas occidentales. En ese momento la Iglesia no podía "cubrir" más el pacto con los comunistas de Costa Rica. La Guerra Fría intervino entonces en las fronteras políticas en las que se podía mover la alianza, que se había establecido en los primeros años de la década de los 40: otro escenario.

Desde una perspectiva global, faltaba mucho por transformar para configurar un nuevo modelo de sociedad: la corrupción asociada al Estado, la tradición de fraude electoral, la débil y vulnerable economía del monocultivo, el atraso y debilidad del Estado, etc. Nuevos protagonistas sociales fueron convocados.

Una segunda etapa: Figueres

El momento decisivo para la Costa Rica de la segunda mitad del siglo XX fue la Guerra del 48: principal ruptura de violencia en la historia costarricense. El Ejército de Liberación Nacional, dirigido por José Figueres Ferrer, se apropió de las banderas de lucha por la pureza en el sufragio y contra la corrupción gubernamental.¹¹ En las elecciones de 1948, un Congreso controlado por calderonistas y comunistas anuló las elecciones presidenciales que le daban la victoria a Otilio Ulate del Partido Unión Nacional debido a supuestos actos de fraude. Varios autores consideran que, en efecto, se dieron esos actos fraudulentos, que justificaban la anulación de la elección. Es probable que eso haya sido cierto, aunque todavía se requiere de mejores investigaciones que lo demuestren sin lugar a la duda. El punto aquí es, sin embargo, otro: la conveniencia política o no de aquella anulación, en ese contexto tan crispado y lleno de resentimientos, y en un país con tradiciones de fraude electoral. En nuestro criterio, y también para varios protagonistas de la época, la anulación representaba un desgarramiento demasiado fuerte y violento para el precario equilibrio político y social que reinaba en la Costa Rica de esos años. Visto así, constituía

un grave error político del bando calderonista. Uno se pregunta: ¿cómo no leyeron los signos? Pero, también debe reconocerse, el asunto era complejo. Tal vez, aun sabiendo que un grupo de ulatistas se armaba, esperaban que la sangre no llegaría al río, y confiaban en alguna renegociación que asegurara cuotas de poder para calderonistas y ulatistas sin la ruptura que suponía una guerra civil, o aun podía pensarse que en la eventualidad de la rebelión militar, ésta sería sofocada rápidamente por el gobierno y la tradición de paz nacional. El nudo gordiano lo cortó Figueres. La guerra estalló y, debe señalarse, aunque a veces no se interpreten las cosas así, que no era posible poder asegurar anticipadamente quién ganaría la contienda. Antes y durante gran parte de la confrontación, muchos factores y protagonistas intervinieron durante la guerra que podrían haber generado desenlaces distintos: la posición de Ulate (que, por ejemplo, pudo no apoyar a Figueres), la actitud del presidente Teodoro Picado, la posición de Calderón Guardia, o una intervención masiva de Somoza García (que pudo haber centroamericanizado la guerra), la de los Estados Unidos, y los comunistas. Todo era posible. Pero la historia es historia: una combinación de acciones militares, políticas y diplomáticas le dio el triunfo a Figueres.

Con el poder en sus manos, Figueres no colocó inmediatamente a Otilio Ulate en la Presidencia de la República, lo que había sido su bandera de lucha. Por motivaciones que todavía son objeto de debate, “aprovechó” las circunstancias para ir más lejos en la agenda política: una reforma drástica del sentido y características del Estado y sus instituciones, la tradicional vida económica, y, también, dar contenido material a una nueva relación entre los diversos agentes nacionales. Asumiendo muchos de los planteamientos del *Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales* (creado en 1940), con quienes había cofundado el *Partido Socialdemócrata* en 1945, Figueres dio el golpe fundamental al viejo estilo de desarrollo, y afirmó una nueva época para Costa Rica.

Se apuntaló la elección de Ulate, pero, además, para asegurar permanentemente la pureza electoral, se creó un Tribunal Supremo de Elecciones independiente, y la Contraloría General de la República para frenar la corrupción y controlar las finanzas estatales. Con relación al Tribunal, en la Asamblea Nacional Constituyente, se le dio rango constitucional, a sus miembros todas las inmunidades y prerrogativas de los Supremos Poderes de la República, y, también, todo lo relativo a materia electoral en discusión en la nueva Asamblea Legislativa debería, a partir de entonces, consultarse al Tribunal (el desacuerdo con el Tribunal requeriría las dos terceras partes de la Asamblea). Además,

debe añadirse la creación del Régimen de Servicio Civil que permitía una defensa del empleado público: mayor continuidad laboral y menor exposición a los cambios de gobierno (romper la igualdad entre empleados públicos y los "pegabanderas" del grupo político vencedor).

Una de las acciones más importantes que se codificó en la *Constitución* del 49 fue el debilitamiento del Poder Ejecutivo y su fragmentación: se trataba de restringir el "presidencialismo" de la Constitución de 1871, que era interpretado por los diferentes protagonistas "anti Calderón Guardia" como un mecanismo para la constitución de un grupo de favorecidos por prebendas y la usurpación del aparato estatal. En las sesiones de la Constituyente, por ejemplo, Rodrigo Facio externó su valoración implacable sobre esto:

"La Constitución de 1871 sirvió para que el personalismo natural del costarricense se desarrollara y predominara sobre todo, o por lo menos no sirvió para ponerle coto. La Constitución de 1871 permitió la existencia de un Ejecutivo hipertrofiado y omnidecisivo, con mando sobre los empleados públicos, las finanzas, los Ministerios, el Congreso, el proceso electoral, la Corte, las Municipalidades, los Designados a la Presidencia, etc. La influencia oficial se hizo determinante, el clima politiquero, permanente; se fue formando una fauna de políticos profesionales que expulsaron de la escena nacional a los verdaderos valores. Todo esto fue un proceso largo que lo ahondó, lo agravó y lo hizo posible, en el campo de las instituciones, la Constitución de 1871".¹²

Resulta interesante, sin embargo, que estas críticas que entonces compartían Rodrigo Facio, Figueres Ferrer y Otilio Ulate, con el correr del tiempo serían aplicadas por Otilio Ulate y los sectores antiliberacionistas contra el mismo PLN.

Esta puede decirse que era la agenda que nutrió la guerra civil. Pero en 18 meses de Junta Fundadora de la Segunda República, con más de 800 decretos de ley, y en combinación con los resultados de la Asamblea Nacional Constituyente, se crearon las bases definitivas del nuevo estilo de desarrollo nacional de casi toda la segunda mitad del siglo. Los objetivos de los reformadores apuntaban al desarrollo de una nueva distribución de la riqueza y las oportunidades sociales, con especial beneficio para los sectores medios; un marco político y económico que suponía nuevos protagonistas sociales y nue-

vas reglas del juego que toda la sociedad debía jugar. A la vez que los fines de emersión social y política, el planteamiento incluía una promoción importante del bienestar social, y la preservación de derechos sociales plasmados en leyes de la Administración de Calderón Guardia (y darles contenido efectivo pues hasta este momento no se alejaban mucho del papel). Esto se hizo con fricciones evidentes dentro de la coalición de grupos que se unieron contra la alianza “calderocomunista”. Por otra parte, se propuso empujar una reconversión de la economía nacional que permitiera la industrialización y la diversificación productiva, en el mejor espíritu de los proyectos “desarrollistas” de la época.

En la inauguración de la Constituyente, el mismo Figueres resumía su agenda: “La concepción de la Segunda República es una cosa sencilla, al alcance de todas las mentes de buen voluntad. Cuatro orientaciones principales la distinguen. Primera: restablecimiento de la moral. Segunda: introducción de la técnica en la administración, y eliminación de la politiquería. Tercera: progreso social sin comunismo. Cuarta: mayor conciencia de solidaridad con los otros pueblos del mundo, especialmente de América.”¹³ Para materializar objetivos de ascenso social, posicionamiento político, mejoramiento democrático, bienestar social, y transformación económica, se tomaron decisiones substanciales para el país: reforma descentralizada del Estado (instituciones autónomas, con rango constitucional), control de los servicios considerados estratégicos: electricidad y telecomunicaciones, hidrocarburos y preservación del monopolio de los seguros; muy importante: nacionalización de la banca (para reorientar el crédito); y la creación de impuestos al capital.

Lugar relevante ocupó la abolición del ejército en diciembre de 1948 que, aunque ya era una institución de importancia menguada en el país (desde los años 20), tuvo un impacto definitivo: afirmación de institucionalidad y civilidad en la vida nacional. En su abolición pesaron muchas cosas, como los conflictos internos en la Junta de Gobierno. Para algunos autores, la decisión del 2 de diciembre buscaba debilitar la posición de Cardona, que se encontraba al frente del Ministerio de Seguridad, y otros allegados a Figueres. Debe recordarse que en abril del 49 Cardona motivó un intento de golpe de Estado. Sin embargo, según declara el mismo Cardona hace poco, en una entrevista que dio en 1998: la idea era suya y buscaba debilitar la tentación de usar Costa Rica para los viejos planes “anti-dictadura” de la *Legión Caribe*.

Detengámonos un instante en esto. La injerencia externa en la guerra civil es un hecho reconocido históricamente. Por ejemplo, el 16 de noviembre de 1947 se firmó en Guatemala lo que se llamó el *Pacto del Caribe*, que le permitiría obtener armas a Figueres. Guatemala intervino en la guerra civil. Esto sería decisivo en la confrontación del 48. No está claro si Figueres sin este apoyo externo militar habría estado en condiciones de un levantamiento armado exitoso frente al gobierno de Teodoro Picado. Tampoco puede olvidarse dentro del otro bando contendor la acción de Anastasio Somoza García. Y con su agenda propia, en todo momento, la intervención del gobierno de los Estados Unidos. Es evidente que participaron objetivos políticos locales y externos. Desde un punto de vista histórico, más importante era, sin embargo, que con la abolición del ejército se aseguraban recursos financieros para los propósitos sociales y económicos del nuevo modelo. El impacto de la eliminación del ejército en términos económicos y financieros es importante. Por ejemplo: en 1960 el gasto militar en Costa Rica equivalía al 1,2% GNP, mientras Chile destinaba el 2,8% o Uruguay el 2,5% respectivamente. En el año 1990, Costa Rica destinaba 0,4% de su GNP a rubros "similares", mientras Chile el 5%. Estas diferencias en la orientación del gasto público evidentemente tienen repercusiones sociales importantes.

Una consecuencia adicional: la lucha en adelante se debía ventilar exclusivamente en la política, donde la victoria en la guerra y la imagen obtenida por Figueres le daban una ventaja indiscutible. Era un cálculo político que, aunque es probable que los protagonistas no tuvieran en su momento conciencia plena de sus implicaciones, poseía muchas facetas. La creación del PLN en 1951 y su amplio triunfo electoral en 1953 (Figueres obtuvo el 63% y el PLN 29 de los 45 diputados en el Congreso) se entienden bien en esta dinámica política. Independientemente de las diversas motivaciones que engendraron la abolición del ejército, éste constituyó un hecho decisivo para el progreso democrático y social del país, incluso un acto ejemplarizante.

Completaba este cuadro sociohistórico la aprobación del sufragio femenino (las mujeres votaron por primera vez en 1953) y la ciudadanía plena a la población negra de Limón. El 20 de junio de 1949 la Asamblea Nacional Constituyente, bajo propuesta del Licenciado Gonzalo Ortiz Marín, aprobó el voto de la mujer.

Ha sido objeto de debate si la “insurgencia” armada de Figueres era estrictamente necesaria para resolver la profunda crisis de gobernabilidad que se creó en estos años. La respuesta es compleja y múltiple. Si de lo que se trataba era de establecer la Presidencia de Ulate o de asegurar los objetivos democráticos de probidad en la administración pública, la respuesta parece clara: el consenso era viable, en una sociedad con una poderosa tradición de civilidad y paz en la resolución de conflictos. Históricamente, en las dificultades de la gobernabilidad de este país, la dicotomía entre hegemonía y coerción en el manejo de las relaciones de poder, de manera general, siempre benefició a la primera con base en el consenso. No habría estado excluido un pacto Calderón-Ulate. Sin embargo, nadie desconoce que el recurso a las armas estaba en la mente de Figueres desde hacía varios años, mucho antes de la crisis del 48, es decir, antes que pudiera ser “necesaria” la acción militar por la democracia. Figueres empezó a preparar su empresa militar desde el año 1943; ya estando en México había hecho contactos con políticos del área centroamericana y del Caribe que promovían luchas contra las dictaduras: en ese entonces, Figueres identificaba al gobierno de Calderón Guardia con las dictaduras de la región.¹⁴ De hecho, Figueres en su opción militarista había hecho alianzas con un grupo muy beligerante que incluía a Edgar Cardona, Frank Marshall y Max (Tuta) Cortez. Más aun, hay autores que consideran que existía un buen grupo de combatientes que, ya en la misma guerra, no quería entregar la Presidencia a Ulate y que poseía una agenda propia en esta confrontación civil. Figueres tuvo que lidiar con muchos grupos con fines diferentes. Debe señalarse que el mismo Ulate no participó en la contienda militar y solo desarrolló una acción cívica.

¿Por qué Figueres recurrió a las armas para resolver la crisis política y de gobernabilidad de los años 40? Este es un asunto interesante, históricamente. Para algunos, en realidad los grupos Acción Demócrata y centristas que se integraron en el Partido Socialdemócrata no tenían muchas vías de ascenso social y de tomar el poder; por la vía de la negociación con el Partido Republicano el camino estaba cerrado y en la movilización de masas el camino estaba ocupado. Como señala el sociólogo Manuel Solís: había pocas opciones, la única alternativa era buscar una alianza amplia antigubernamental y buscar liderazgo dentro de esa coalición. El camino militar era una opción que permitía avanzar en esa dirección. ¿Consecuencias? Siendo la cabeza de lanza de una coalición muy heterogénea ideológica, política y socialmente, una vez en el poder el bloque empezó rápidamente a desintegrarse cuando empezaron a definirse accio-

nes de mayor profundidad social y política o cuando las agendas personales entraron en competencia ¿Fue el cálculo político la razón para la acción militar? ¿Intervinieron otros asuntos como el carácter de Figueres (por ejemplo, su temperamento español: Manuel Formoso)? Una suma vectorial de elementos parece ser la respuesta. Es decir: todos ellos intervinieron en cierta proporción. Un tema para los historiadores.

Volvamos al asunto general. Lo que no parece que pudiera haberse resuelto sin un lapso de imposición "autoritaria"¹⁵ y, por ende, de recurso a la fuerza, es la agenda figuerista más allá de la Presidencia de Ulate y la pureza electoral: la reforma económica y política, el nuevo modelo de desarrollo económico y social. O, por lo menos: con la rapidez con que esto se dio en efecto. Sin duda, Figueres transgredió los propósitos avalados por la mayoría de la ciudadanía que lo acompañó en el conflicto armado: su agenda era más amplia (para la población costarricense, Figueres era el defensor de la presidencia de Ulate, su nombre no estaba asociado con un proyecto político independiente y menos con asuntos como la nacionalización bancaria). En una de las sesiones de la Constituyente, Otón Acosta recriminaba con justicia a la Junta de Gobierno: "Si a la revolución se hubiese ido diciéndole al pueblo que se peleaba por la Instauración de la Segunda República, por la nacionalización bancaria y por el impuesto del 10 por ciento al capital, nuestro pueblo no habría hecho caso de esta abstracción. El pueblo luchó para que Otilio Ulate fuera presidente, para que no se enturbiara la fuente limpia del sufragio. La revolución se llevó a cabo en Costa Rica para restablecer la normalidad constitucional"¹⁶ En este contexto, y siempre dentro de las filas de los vencedores de la contienda militar, me parece pertinente traer a colación las palabras de José Figueres Ferrer: "Se equivocan si creen que vengo a darle la presidencia a Otilio Ulate, ni a ningún político corrompido. Yo vengo a transformar este país."¹⁷ Debe recordarse que un fuerte apoyo de la coalición anticalderonista lo constituían grupos económicamente poderosos en contra de la reforma social calderocomunista. Figueres no solo sostuvo esa reforma sino que le dio mayor contenido económico, y además fue aun más lejos en la transformación social. Estos grupos se sintieron traicionados por Figueres y le juraron su odio. La pregunta vuelve: ¿habría Costa Rica dado el salto hacia el nuevo estilo de desarrollo por medio de un pacto Ulate-Calderón y sin una junta como la de Figueres? Es difícil suponerlo así. En todo esto, sin embargo, tampoco puede afirmarse que Figueres rompiera completamente el tejido político de la época. El pacto entre Figueres y Ulate

que permitió la acción de la Junta de Gobierno, la posterior restitución de Ulate, y una Constitución negociada, manifestaba que además de la circunstancia política y la convergencia de intereses personales, de alguna manera, existió consenso ideológico entre los principales componentes políticos de la coalición vencedora en el 48 (sin embargo, esta convergencia se debilitó en poco tiempo, aunque de una manera lenta).¹⁸ Pero, además, la realidad es que la Constitución que se promulgó en el año 1949 recogió todos los planteamientos y reformas que se hicieron durante los años 40. Debe verse, más bien, como una resultante de posiciones políticas y sociales de varios grupos y partidos que aunque bajo el influjo central de los vencedores incluyó, también, planteamientos de los vencidos. No recogió, sin embargo, una de las propuestas de los mismos socialdemócratas: un capítulo sobre el Estado y la propiedad (que promovía una función social del Estado y la propiedad), el cual luego nutriría la plataforma ideológica del PLN.

Ahora bien, en la perspectiva histórica: ¿sirvieron o no la irrupción violenta y la guerra a los fines del progreso nacional y el bienestar social? Sobre esto no hay estricto consenso: algunos opinan que el subsiguiente bienestar de la “era liberacionista” fue fortuito y expresión, más bien, del contexto histórico internacional y no tanto de los cambios económicos internos. Para el distinguido empresario costarricense Rodolfo Gurdían: “A partir de 1948 en Costa Rica se optó por un sistema paternalista, socialista”¹⁹, y tal vez con otra estrategia habríamos logrado un desarrollo aun mayor, como los tigres del Asia (?). Jaime Gutiérrez Góngora es tajante: “La explicación de por qué Costa Rica era una cosa en 1960 y otra ahora es por una razón fundamental: su ser humano cambió. El socialismo empobreció a los pueblos donde fue adoptado, inclusive en Costa Rica, pero, peor que esto, logró, por desgracia, cambiar al ser humano”²⁰

Finalmente, no puede dejarse por fuera del escenario un elemento que permitirá ayudar a explicar algunas de las características de las siguientes décadas (como la persistente polarización en dos bandos o grupos políticos): la represión política sobre los vencidos. Aunque los calderonistas la sufrieron, el grupo más golpeado de la coalición de poder en los cuarenta fueron los comunistas. Como ha reseñado recientemente el politólogo Rodolfo Cerdas, la represión afectó no solo a la organización política sino a la sindical (CTCR) y otros grupos gremiales de los comunistas, en un proceso que debilitó, también, a la larga, a la misma organización sindical no comunista (la *Rerum Nova-*

rum).²¹ En este proceso complejo pesaron varios factores. Primero, uno general: no se puede imaginar que una ruptura violenta del tejido nacional no dejase víctimas, a veces inocentes. La lógica política condujo a los vencedores a "liquidar" políticamente a quienes fueron sus enemigos (aunque los episodios de muerte y sangre no fueron tan dramáticos en Costa Rica como en otras partes): nadie puede desconocer tampoco que los comunistas asumieron muchas de las labores de represión de la alianza "calderocomunista" sobre la oposición antes de la guerra civil. Los odios y resentimientos existían dentro del bando vencedor. Segundo, es probable que a lo anterior se sumara el hecho –que Cerdas señala– de que el Partido Comunista representara el otro proyecto histórico ideológicamente consistente que participaba en los eventos de los años cuarenta y que enfrentaba al proyecto del partido socialdemócrata (aunque, dado el escenario después de la Segunda Guerra Mundial, no tenían los comunistas de Costa Rica mucha oportunidad histórica). Y, sin duda, finalmente, pesó el entorno internacional de la Guerra Fría. Por un lado, éste hacía "justificado" golpear al movimiento comunista. Por el otro, un factor decisivo: resultaba importante para Figueres demostrar que estaba en el mismo bando de los Estados Unidos (recuérdese que el Pacto del Caribe había promovido un cambio del equilibrio regional, que los norteamericanos no querían); necesitaba credibilidad mayor ante los Estados Unidos. Puesto en otros términos: un manejo del entorno geopolítico para sus propósitos nacionales (algo que sus discípulos, también, repetirían en un periodo posterior).

En otro orden de cosas, y para referirnos a un debate sobre la relevancia en la configuración del estilo de desarrollo de las acciones de Calderón Guardia frente a las de Figueres Ferrer: ¿qué fue lo decisivo? Hemos considerado conveniente considerar dos etapas de un solo periodo en que se transforma el estilo de desarrollo nacional. Durante bastantes años, los vencedores de la contienda establecieron *su* historia, a veces dejando por fuera la mejor perspectiva histórica. Las garantías sociales y laborales aprobadas durante la administración de Calderón Guardia, ya sea que fueran respuesta de un sector dirigente a la presión de la cuestión social y a la fuerza del partido comunista (antes del pacto), o que este último hubiera participado más decisivamente en su gestión que lo que se suele reconocer, o que esas reformas estuvieran reducidas al papel, representaban un salto cualitativo con relación a la intervención estatal en la vida social. También, debe reconocerse, no obstante, que la perspectiva política reformadora propiamente del *calderonismo* no era tan amplia e integral

como la de los mismos comunistas o la del *Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales* y el Partido Socialdemócrata. Si Figueres y los planteamientos socialdemócratas no se hubieran asido del poder ¿habrían tenido continuidad las garantías sociales? Es difícil especular con la historia, pero probablemente la respuesta sería negativa. Por eso, nos parece que debiéndose incluir las acciones de la Administración Calderón Guardia ya señaladas, el vector inicial decisivo de la construcción del estilo de desarrollo dominante en la segunda mitad del siglo XX fue el proyecto y asunción del poder por Figueres y el Partido Socialdemócrata en la historia nacional.

Un nuevo estilo de desarrollo

Sea como sea, un nuevo estilo nacional de desarrollo quedó firmemente establecido. Algunos consideran que el periodo de reforma y definición va de 1940 a 1958. Una nueva relación entre Estado y sociedad civil emergió: fuerte intervención del Estado en la economía, diferentes instituciones públicas para ofrecer servicios y atender necesidades sociales, consolidación y ampliación del seguro social, crecimiento de instituciones educativas.

El impacto del desarrollo económico de Costa Rica a partir de la década de los 50 debe ponerse en relevancia con relación a la región: hasta los años 40 esta evolución no poseía una gran diferencia con relación a los otros países centroamericanos.²²

El nuevo estilo de desarrollo engendró una nueva coalición de fuerzas sociales y políticas. Los grupos dirigentes reformadores se habían hecho del poder aprovechando una coyuntura electoral, astutamente se colocaron en una posición de *control político*, para lo que la creación del PLN²³ era instrumento decisivo: conjunción de gobierno y partido para ejercer el poder (hasta la creación del PUSC, en 1983, no existió una verdadera contraparte política a esa maquinaria, tal vez solo *La Nación*; los gobiernos opositores fueron resultado más bien de divisiones internas del PLN.) A través de este mecanismo político se promovió la creación de clases y grupos socioeconómicos que sostuvieron “materialmente” el modelo: industriales y clases medias (urbanas y rurales). Estas últimas asociadas al Estado y sus instituciones o a las acciones económicas y financieras de las mismas (créditos, subsidios, protecciones, etc.)²⁴

Un dato muy interesante con relación al período previo a 1980 en Costa Rica es la distribución del ingreso: en esencia, el estilo de desarrollo condujo a fortalecer los sectores medios. Las capas medias y altas que en 1950 constituían el 22%, ocupaban el 30,3% en 1980. Como bien consignó el sociólogo Jorge Rovira, en el siguiente cuadro.

ESTRUCTURA DEL INGRESO EN COSTA RICA, 1961-1977			
Porcentaje del Ingreso			
Estratos de Ingresos	1961	1971	1977/1978
20% más bajo (1° y 2° decil)	6,0	5,4	4,0
60% intermedio (3° a 8° decil)	34,0	44,0	47,0
10% debajo del superior (9° decil)	14,0	16,2	17,0
10% más alto (10° decil)	46,0	34,4	32,0
Fuente: [Rovira Mas, Jorge. <i>Costa Rica en los años '80</i> . Editorial Porvenir, S.A., ICADIS, CRIES. San José, 1987, p.30.]			

Sin llegar a sobredimensionar este hecho en la evolución histórica de Costa Rica, porque de los mismos datos se desprende que *la mayoría es de clase baja*, debe señalarse la importancia de los sectores medios a lo largo de toda su historia. Desde el siglo pasado y en la primera mitad del presente una pequeña producción campesina, sobre todo localizada en el Valle Central, jugó un papel significativo en las características de este país. De igual manera, en la segunda parte de este siglo el crecimiento del Estado generó sectores medios considerables que han jugado un papel clave en la definición del devenir nacional.²⁵ Un detalle muy importante sobre el lugar de los empleados públicos: en 1970 constituían alrededor de 130 mil personas, lo que significa el 23% de la población económicamente activa, y ya en 1980 llegaron a constituir 227 mil, es decir, el 27% del PEA. Es decir, en la década de los 70 su número se expandió en un 75%.²⁶

Combinación de Estado interventor y benefactor, democrático y conciliador en los conflictos sociales, solo fue posible en un contexto internacional de crecimiento económico. La prosperidad económica en Occidente que, por más de dos décadas, se vivió después de la Segunda Guerra Mundial apuntaló los modelos *desarrollistas*: Costa Rica es un ejemplo, pero hay otros en Amé-

rica Latina. La idea del Estado benefactor, inserta en el firmamento ideológico de la Socialdemocracia europea desde antes de la Guerra, fue posible entonces en casi toda Europa: una opción democrática frente al comunismo totalitario y frente al liberalismo decimonónico (el llamado “capitalismo salvaje”). Un contexto excepcional para las ideas de aquel grupo de jóvenes (un influjo “generacional”) que bajo la dirección de Rodrigo Facio, desde la primera mitad de los años cuarenta, había concebido un proyecto de reforma de la sociedad en sintonía (aunque no plena) con los ideales del socialismo democrático. En efecto, no está claro qué habría pasado si el desenlace de la Segunda Guerra Mundial hubiera sido otro: el triunfo nazi por ejemplo, o, lo que tenía entonces más posibilidad de éxito: una ocupación completa de Europa por Stalin. Ni la prosperidad económica ni el Estado benefactor habrían estado en el horizonte y sus múltiples implicaciones internacionales y en el nivel nacional, ni el juicio histórico sobre Figueres habría sido el mismo: en fin, otra historia.

La relevancia del crecimiento y diversificación del Estado se expresa, por ejemplo, en el número de instituciones creadas: entre 1950 y 1970 más de 50, 22 de ellas con objetivos sociales (principalmente en salud y educación); ya en 1980 las instituciones sociales sumaban 126. La inversión estatal pasó de ser el 9% del PIB en 1950 al 15% en 1970. En los años 70, se crearon el IMAS (pobreza extrema, grupos marginados), Asignaciones Familiares (nutrición, vivienda), el FODESAF, Fondo de Desarrollo Social y Asistencia a la Familia (actividades productivas, salud, vivienda, ...). Para intentar una evaluación centralizada de programas sociales, se creó en 1974 el Sistema de Planificación Nacional, con el MIDEPLAN.

Dos aspectos merece la pena comentar: el gasto social y la conciliación social. El presupuesto nacional destinado a los servicios sociales, especialmente salud y educación, se incrementó sistemáticamente entre 1950 y 1978. Todos los indicadores sociales progresaron. Se trataba del compromiso estatal con el bienestar de la población: el Estado benefactor. De la misma manera, los conflictos sociales que emergían en aquellos sectores menos beneficiados por el nuevo modelo económico (campesinos pobres o artesanos urbanos por ejemplo) eran resueltos, mayoritariamente, en la conciliación: se “compraban” o se creaban instituciones para paliar la situación. El mecanismo se volvió general: el Estado cedía ante los grupos de presión, ya fueran sindicatos, empresarios, agrupaciones políticas, o empleados públicos. Si bien el mecanismo generaba estabilidad y paz sociales, creaba distorsiones importantes en la eco-

nomía nacional. Estas se irían acumulando durante los años hasta crear una situación insostenible para el crecimiento y el progreso nacionales.

De igual manera, parte del ideario socialdemócrata, con mucha repercusión social, fue la política de "salarios mínimos crecientes", crédito social, distribución de tierras en el agro, medicina rural, y mejor seguridad social. Puesto en términos generales: redistribución del ingreso, bienestar social y mecanismos estatales de compensación para la resolución de los reclamos sociales. Un poderoso esquema político nacional para preservar la cohesión social, estabilidad y paz colectivas.

El Estado costarricense asumió tareas económicas: inversión en infraestructura e intermediación financiera. Entre 1958 y 1970, dos terceras partes de la inversión pública se destinaron a carreteras, puentes, represas, electricidad, puertos. Estas no se hicieron, no obstante, con el ahorro nacional, se hicieron con capital externo, ya sea de la industrialización o por el concurso de instituciones financieras en sintonía con la Alianza para el Progreso. Es decir, siempre usual en esos tiempos, una razón geopolítica participaba en todo esto: el triunfo de la revolución cubana en 1959. Además, el endeudamiento externo fue considerable: no se debe olvidar que la deuda externa en 1960 llegaba a 27,7 millones de dólares, mientras que en 1970 ya sumaba 174 millones.²⁷ El esquema era muy claro: influjo externo para la inversión en infraestructura nacional.

De la misma manera, para propiciar la industrialización se establecieron políticas proteccionistas, barreras arancelarias muy altas e incentivos productivos para el sector. Era una poderosa inversión en el sector y una recanalización de recursos extraídos de la economía agroexportadora, los impuestos y el endeudamiento.

Políticamente, como señala Rovira, es posible dividir el período que va de 1948 a 1980 en dos: de 1948 a 1970 de 1970 a 1980.²⁸ Con relación al primer período, lo característico es la alternancia en el control del Poder Ejecutivo entre el Partido Liberación Nacional (y las fuerzas sociales que representaba) y los sectores contrapuestos a esa opción política y social. Mientras tanto, en el período que va de 1970 a 1980 se dio por primera vez un control sucesivo del gobierno de Costa Rica posterior a la Segunda Guerra Mundial. Entre 1970 y 1998, el Partido Liberación Nacional controló el gobierno en cinco ocasiones, mientras que la oposición a ese partido lo hizo en solo dos ocasiones, una de

ellas, del 78 al 82 caracterizada por la crisis más profunda del país en la posguerra.

El cooperativismo

Uno de los aspectos particulares del nuevo estilo de desarrollo fue la relevancia que se dio a la generación de cooperativas. Un punto importante en su expansión fue la *Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional* de setiembre de 1953, que hizo de la correspondiente Sección del Banco Nacional de Costa Rica un Departamento de Cooperativas para apoyar todo tipo de cooperativas y no solo las agrícolas e industriales. En 1962, por otra parte, se fundó la Federación de Cooperativas de Caficultores R.L. De 1953 a 1964, se pasó de 6 cooperativas a 82. Un nuevo avance jurídico se dio en 1968, en la Administración Trejos Fernández, con la Ley de Asociaciones Cooperativas. En 1973, ya había 287 cooperativas afiliadas al Departamento de Cooperativas del Banco Nacional.²⁹ En el año 1969, se creó la Unión Nacional de Cooperativas R.L. (una confederación que incorporaba federaciones y cooperativas) y, en 1973, el Instituto de Fomento Cooperativo. En 1982, FEDECOOP R. L. tenía 29 cooperativas produciendo un 30% de la cosecha de café en el país (según datos proporcionados por el exrector de la UCR Eugenio Rodríguez, tomados, a su vez, de un trabajo de Oscar Aguilar Bulgarelli y Carlos Luis Fallas Monge).³⁰ Aunque gobernantes liberacionistas y no liberacionistas han apoyado este movimiento, éste estuvo íntimamente ligado al discurso ideológico del *Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales*. De hecho, se reconoce que la transformación del Ingenio Victoria en cooperativa, debido a la incautación de esa propiedad en manos de la familia Niehaus, durante la Segunda Guerra Mundial, fue iniciativa del CEPN, que encontraba en el cooperativismo un mecanismo para promover una distribución de la riqueza y más oportunidades sociales dentro de las reglas de la sociedad capitalista. Tanto el cooperativismo del CEPN como el *solidarismo* (nacido bajo el influjo ideológico de Alberto Martén) han sido instrumentos con el propósito de debilitar los antagonismos sociales inherentes a la sociedad moderna. Dos características deben tenerse en cuenta: por un lado, el cooperativismo ha requerido siempre de un apoyo considerable del Estado y, por otra parte, los grupos más beneficiados por el mismo han sido algunos sectores medios. El cooperativismo, entonces, sintonizaba perfecta-

mente con el estilo de desarrollo de estos años. Los comunistas y otros grupos políticos extremistas normalmente han visto en ellos medios para debilitar las luchas populares, porque alejan a los sectores involucrados de premisas sustentadas por la "inevitable" lucha de clases.

La industrialización

Se reconoce que la industrialización que vivió Costa Rica fue tardía con relación al contexto latinoamericano y, también, que estuvo fundamentada en el Estado, dada la debilidad de las fuerzas industrializadoras, como la empresa privada o las clases obreras.³¹ Los propósitos de la industrialización entre 1950 y 1963 fueron desarrollados lentamente. Primero, se dio una diversificación productiva, pero en el campo: aumento de la productividad del café (3 veces entre 1950 y 1970), incremento de la producción bananera (de 1963 a 1983 el 70% de los incrementos en la producción de banano fueron el producto de modificaciones técnicas y, de la misma manera, entre el 72 y el 76 el 100% tiene este origen; recuérdese la incorporación de la Standard Fruit Company en 1956), diversificación de la United Fruit (ganado, palma africana, aceite y margarina), e incorporación de empresarios bananeros costarricenses (ASBANA). No fue sino hasta 1963, con el Mercado Común Centroamericano, que se expandió la industria: se crearon más de 100 empresas entre 1963 y 1975.

El capital extranjero, norteamericano especialmente, ocupó el principal espacio en este desarrollo industrial. Es válido preguntar: ¿por qué la apertura de capital extranjero en este proceso de industrialización? Las razones no se pueden obviar, si bien entre 1953 y 1958 aumentó el ahorro interno en el país, éste no era suficiente para sostener el plan de inversiones públicas que se había formulado; solo había dos alternativas: una contracción del gasto público o acudir al influjo externo. Nada de esto estaba tampoco al margen de la geopolítica: la revolución cubana en 1959 motivó una presencia política, cultural y económica mayor de los Estado Unidos en la región (alrededor del 75% de la inversión en nuestra industria era extranjera).

El balance de la industrialización es complejo. Por un lado, en 1972 supuso un 25% de las exportaciones, pero, por otro lado, por la composición del

capital invertido así como su carácter de ensamblaje final, no tuvo un significativo impacto económico o social local.³² No se puede negar que, a pesar de sus limitaciones, el empleo que ofrecía y la inversión productiva que suponía jugarían un papel social amortiguador durante la difícil década de los 80. La experiencia empresarial, también, fue importante. Sin embargo, todo el proceso tuvo grandes debilidades, que pronto analizaremos con mayor detalle.

Debe mencionarse que el proyecto del Partido Liberación Nacional de industrialización era convergente con los planteamientos de la CEPAL en los años 50 (aunque no completamente), y beneficiaba el esquema de sustitución de importaciones.

Con perspectiva del largo plazo: la agroexportación (con menor o mayor diversificación) siguió representando la columna vertebral de la economía costarricense (era el sector que, en general, obtenía las divisas y, precisamente, a partir del mismo se hicieron transferencias altas al industrial como hacia el Estado³³). Puede asegurarse que el modelo de la sustitución de importaciones y el desarrollo industrial, asumidos éstos como los instrumentos decisivos para el crecimiento económico nacional, fracasaron en muchas de sus pretensiones. A la larga: la economía agroexportadora y el bolsillo de los ciudadanos subsidiaban la industria. La voluntad de industrialización obligó a un gran endeudamiento del país y a un crecimiento del déficit fiscal. Entre 1966 y 1972, la importación de materias primas y equipo para la industria sobrepasó en 250 millones de dólares la exportación industrial: un déficit que alguien tenía que cubrir.

A pesar de estos últimos problemas, que hemos señalado con énfasis, no puede olvidarse que el modelo económico de desarrollo que escogió Costa Rica tuvo logros positivos: entre 1950 y 1980 la tasa promedio de crecimiento real del PIB total fue de 6,2% (Rovira). Si vemos la razón media del PNB *per cápita* entre 1960 y 1980: 3,2%. Compárese esto último con Chile 1,6% y Uruguay 1,4%,³⁴ para apreciar mejor el esfuerzo costarricense (más todavía si se toma en cuenta la alta tasa de natalidad que tuvo Costa Rica durante esos años). Otro indicador: el coeficiente de inversión pública y privada osciló entre el 22% y el 25% en los años setenta (un fenómeno similar en toda América Latina); lo que explica su dinamismo económico y la expansión productiva.

El Estado empresario

En la década de los setenta ya había problemas. Un primer dato: en la década de los 70, el ritmo de crecimiento fue, según Rovira, un 5,6%. (6% entre 1971 y 1975, y 5,2% entre 1975 y 1980). Se puede decir, entonces, que en la década de los 70 se dio una disminución con relación a la tasa histórica de crecimiento durante todo el período; de hecho, en el año 1975 el crecimiento del PIB fue de 2,1%, el cual se recuperó en los años 76 y 77 gracias a los altos precios en la cotización mundial del café.³⁵

El modelo económico de desarrollo impulsado después del año 1948 combinaba varios protagonistas: por un lado, el sector agropecuario como exportador para el mercado mundial, por el otro el sector industrial orientado hacia el mercado interno y de Centroamérica (su participación en el PIB pasó de tener en 1957 un 14,1% a un 18,6% en 1970, hasta un 22% en 1979) y, por último, un Estado en crecimiento (desde un 18,2% en 1970 a un 23,9% en 1980³⁶). Este esquema económico fue el que empezó a encontrar sus fronteras en la década de los 70. En síntesis, se trataba de un esquema de desarrollo económico frágil: un sector industrial tremendamente vulnerable (por su dependencia con relación al sector agroexportador y con relación a las materias primas y bienes de capital necesarios para sus productos), asociado a un Estado en expansión e intervencionista, todo aunado a un sector agroexportador que encontró sus fronteras (debido principalmente al estancamiento de la demanda externa y a la pérdida de rentabilidad de las inversiones en este sector³⁷, se redujo su participación en el PIB del 24,1% en 1970 al 18,3% en 1979). La política económica proteccionista tampoco favorecía una mejor calidad de la producción industrial nacional, debilitando su competitividad más allá de la región. Sólo se podía augurar una crisis tarde o temprano. Una vez que se redujeron las exportaciones, inevitablemente, se condujo al desbalance en la balanza de pagos: una tendencia hacia el déficit crónico en la relación entre exportaciones e importaciones.³⁸ El déficit en la balanza comercial solo podía ser ventilado, como siempre, ya fuera por la inversión extranjera directa o por la deuda externa. En los años 60, cuando el Mercado Común Centroamericano estaba en expansión, el capital extranjero jugó un papel importante. En los años 70, el papel principal lo jugó el endeudamiento externo.

Se plantearon varias acciones para buscar dar respuesta a estas dificultades. Desde ese entonces se tomaron decisiones para generar incentivos a la exportación de productos no tradicionales, como los Certificados de Abono Tributario o el Certificado de Incremento de las Exportaciones, también exoneraciones de impuestos de importación para bienes de capital orientados hacia los nuevos rubros, etc. Sin embargo, estas acciones no pudieron prosperar significativamente en aquel momento.

Los dirigentes costarricenses era conscientes de las consecuencias de las debilidades de la industrialización realizada: excesivo peso de las repatriaciones al extranjero en utilidades y poco control nacional, poco capital privado nacional para poder realizar inversiones productivas, y poca retribución al país en términos de empleo y transferencia tecnológica. Y, en esos años, resultaba evidente que el Mercado Común Centroamericano había llegado a sus límites y no le servía al país: los otros países “manejaban” mano de obra más barata y mercados de menor capacidad adquisitiva. No resultaba un buen “negocio” para el país de esa manera. Había que buscar otras opciones. La búsqueda para proseguir la industrialización nacional motivó una nueva fase de mayor intervención estatal especialmente, en la administración de Daniel Oduber: el Estado *empresario*. La situación se puede resumir así: ante la crisis económica internacional de los años 1974-1975 (lo que ya era suficiente advertencia para repensar el modelo económico que tenía Costa Rica de cara al contexto externo), en lugar de revertir el curso económico anterior, se dieron acciones adicionales de mayor intervención del Estado en la vida nacional. Estas acciones contribuyeron a disparar aún más los gastos nacionales, incrementar el desbalance comercial y provocar un mayor nivel de endeudamiento externo. La inversión pública creció a una razón anual de 183% entre 1974 y 1977. El corazón de la nueva estrategia: CODESA (fundada en 1972, durante el tercer gobierno de José Figueres Ferrer). De nuevo, de algún lado había que sacar recursos: menos créditos para los industriales y más deuda (de 164 a 1061 millones de dólares entre 1970 y 1978). Algunos opinan que esto le costó al PLN las elecciones de 1978.

Debe reconocerse, sin embargo, que las acciones no solo iban hacia el intervencionismo económico sino, también, hacia un aumento de las políticas distributivas de la riqueza nacional, que habían sido características de toda la época.

El "estado empresario" fue creación de uno de las facciones del PLN: nunca debe perderse de vista que siempre han existido grupos y posiciones heterogéneas y divergentes en su seno. Las posiciones del grupo de Figueres con una visión de la industrialización y una valorización específica sobre la agroexportación, fueron contrapesadas por otros grupos dentro de la estructura partidaria. Históricamente, no puede olvidarse que, a principios de los años 60, comenzó a formarse una tendencia entonces más "a la izquierda" dentro del Partido Liberación Nacional cuyos representantes fueron Daniel Oduber y Luis Alberto Monge; en este grupo se exhibían planteamientos más asociados con el *Aprismo*.³⁹ Este grupo avanzó del Estado "coordinador" de Figueres a un Estado "interventor", e incluso, más adelante, el "empresario". La idea de grandes empresas públicas provenía de los años 60, no fue un invento pensado durante la Administración Oduber; se pretendía con ello crear espacios para nuevos empresarios, una nueva clase media y contraponerse a lo que se consideraba una oligarquía atrasada.⁴⁰

Resumimos: el intervencionismo del Estado que se profundizó en la Administración Oduber correspondía al contexto de consolidación y reacomodos políticos del Partido Liberación Nacional, a las fronteras que encontró el Mercado Común Centroamericano, a la vez que a la presencia de capital extranjero y a los primeros signos de debilitamiento económico que se daban en la década. Es decir: el Estado "empresario" y una mayor intervención estatal en la vida social son, en parte, una primera respuesta frente a la crisis que ya se percibía en los años 70, política que más bien contribuyó a su expansión, de muchas maneras.

Aquí conviene un comentario global. Costa Rica, al igual que la mayoría de países de América Latina con extremos diferentes, adoptó un esquema de desarrollo económico basado en intervención estatal, proteccionismo y una industrialización orientada a la sustitución de importaciones. Las debilidades del modelo se concentraban en la naturaleza de la industrialización que se perseguía: no se favorecía la inserción en los mercados internacionales, con productos inteligentemente escogidos y crecientemente competitivos. Se decidió producir lo que ya se producía afuera (que se importaba) aunque con menor calidad, gracias a un pequeño mercado, cautivo y protegido. Debe decirse que la existencia de los recursos que proveía la agroexportación permitía que se hiciera este experimento de industrialización. Ahora bien: las posibilidades para que esta industrialización permitiera una rápida acumulación de capital y

que sostuviera crecimiento, diversificación y mejoramiento industriales eran casi nulas. Ni por los mercados escogidos, ni por el carácter de los productos que se decidió producir, ni por la composición del capital que intervenía en la industria (características de la presencia extranjera, que exigía –por ejemplo– repatriaciones rápidas), se podía nutrir un sector industrial nacional fuerte y competitivo. El proteccionismo que se escogió tanto en las fronteras nacionales como luego en las regionales (que teóricamente podría haber servido de escudo mientras nuestras empresas se preparaban) solo sirvió para disminuir su pertinencia y su competitividad internacionales, y para esconder las debilidades del esquema económico escogido. En esto debemos ser claros: el pecado no fueron tanto las medidas proteccionistas –mientras se entendieran como transitorias en una estrategia– sino que éstas hayan potenciado una política industrial inadecuada. Tampoco el problema estaba en una fuerte intervención económica del Estado, sino en que ésta intervención fue equivocada. Ante la ausencia de un crecimiento industrial sustancial y sostenido, que asegurara empleo y recursos, y con dependencia en un sector agroexportador por “definición” siempre vulnerable, los propósitos de desarrollo nacional y de equilibrio social solo se podían sostener por el Estado, y, por ende, con su endeudamiento. Este escenario estaba definido así desde principios de los años 1970, pero varios factores dieron oxígeno por algunos años. Para Costa Rica, al igual que para muchos países del Tercer Mundo, la “ayuda” decisiva vino de la expansión en las posibilidades de crédito de los mercados financieros internacionales de principios de los años 1970 (nutrida por los llamados “petrodólares”). Esto atrasó el colapso. Y, más aun, sirvió para ocultar los males estructurales de la economía nacional: una vulnerabilidad extrema, que amenazaba con la catástrofe en cualquier momento.

CRISIS, OTRO MODELO ECONÓMICO Y LA TRANSICIÓN HACIA UN NUEVO *ESTILO DE DESARROLLO*

La situación internacional se había complicado: el crecimiento de la posguerra se había detenido, en particular gracias al crecimiento extraordinario de los precios del petróleo en 1973 y, luego, en 1978. La recesión internacional, en cierta forma como la gran depresión, empujaban hacia el planteamiento de cambios en la política económica: una nueva reformulación de las relaciones entre Estado, economía y sociedad civil. Los puntos de vista del liberalismo económico volverían a ocupar un primer plano; años después, se consolidarían internacionalmente aún más. ¿Un movimiento del péndulo político e ideológico internacional?

La recesión internacional bajó los precios de los productos nacionales de exportación, a lo que se añadió el proteccionismo de los países desarrollados, y las tasas de interés se dispararon afectando créditos e inversiones: los coeficientes de importación se incrementaron drásticamente y la exportación “se vino al suelo”. A finales de la década los acreedores internacionales empezaron a cobrar: la excesiva liquidez de los “petrodólares” llegaba a su fin. Conjunción de recesión mundial y endeudamiento exagerado que había que amortizar: el escenario general de la crisis. Sólo faltaría añadir luego la guerra y revolución sandinistas y la *ingobernabilidad* centroamericana con su fardo de inestabilidad e inseguridad para las inversiones extranjeras.

El estallido de la crisis económica se atrasó hasta 1978, gracias, probablemente, a los precios altos del café entre 1976 y 1977 (intervino un accidente climatológico: las heladas en Brasil).

La crisis

El periodo 1978-1982 fue de crisis en la economía nacional. La tasa de crecimiento del PIB en 1982 fue de -7,3%. El PIB *per cápita* entre 1979 y 1982 se redujo en un 16%, por debajo del que se había tenido en el año 1973. La tasa anual entre 1980 y 1985 del PIB *per cápita* fue de -12,7%. Para que se tenga

una percepción de este hecho: en América Latina, solamente Argentina llegó a estos niveles tan bajos; en el año 1981 éste fue de -9,9% (negativo), el más bajo de todo el continente. La deuda pública externa que ya había pasado de 500 a 1.115 millones de dólares entre 1976 y 1978, llegó a los 3.117 millones en 1982: su servicio habría representado el 70% de las exportaciones (ya menguadas drásticamente). Entre 1978 y 1982, la moneda pasó de 8,60 a 60 colones por dólar. Las exportaciones habían caído: de 1978 a 1982 los términos de intercambio bajaron un 25%, y el déficit comercial en 1980 superó los 500 millones. La inflación: del 6% en 1978 al 90% en 1982. Los salarios reales casi colapsaron: una disminución del 40%. Mientras que en 1977 la economía generaba 39.700 nuevos trabajos, en 1981 solo 3.900. El desempleo rondaba el 10% en 1982.

La Administración Carazo buscó por la vía de un endeudamiento mayor responder a la crisis. Pero la situación de los mercados financieros internacionales era otra a la de los setenta, el crédito disponible se encontraba ahora en organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, dotados de una filosofía específica en el manejo macroeconómico, y que establecían muchas condiciones. Carazo firmó 3 acuerdos con el Fondo Monetario Internacional⁴¹, pero no pudo cumplir ninguno; la prescripción del FMI era drástica: privatización de empresas estatales, recorte del gasto público, despidos y reducción de programas sociales, eliminar subsidios para productos básicos, etc. La receta era muy difícil de aplicar en ese entonces por dos razones: constituía una ruptura precipitada y violenta del Estado benefactor y, a la larga, de un estilo de desarrollo; el contexto político centroamericano era extremadamente volátil (Revolución Sandinista, guerra civil en El Salvador). Parecía un auténtico callejón sin salida: colapso del modelo económico y urgencia de drásticas reformas, a la par de inviabilidad política.

Las amargas medidas a tomar para lograr una estabilización macroeconómica, también, fueron planteadas por los grupos liberales costarricenses asociados en la ANFE: en 1979, propusieron al presidente Carazo doce medidas de ajuste económico. En esencia planteaban reducción de funciones del Estado (en inversiones y fijación de precios) y del sector público, menos impuestos y subsidios, reforma de la banca nacionalizada, modificaciones arancelarias.

Tanto los planteamientos de las organizaciones internacionales como los de la ANFE coincidían en asociar la propuesta de estabilización con un cambio

del modelo económico: un replanteamiento de las relaciones entre Estado y economía. La agenda no solo incluía acabar con el modelo de Estado "empresario", sino con las distorsiones económicas que crearon las acciones para la industrialización en las décadas anteriores y para sostener el Estado benefactor (subsidios, créditos blandos, proteccionismo, endeudamiento, redirección de recursos de otros sectores productivos, inversión y empleo públicos, etc.). En particular, se planteaba: una composición económica diferente entre industria y agroexportación, en beneficio de esta segunda. Además, con relación a esta última con la perspectiva de la diversificación y la mira en el mercado extraregional (nadie se engañaba acerca del fracaso del Mercado Común Centroamericano, donde había que añadir la crisis política y social y la guerra).

La estabilización macroeconómica

La estrategia de estabilización debió esperar, por razones políticas evidentes, a una nueva administración gubernamental: la de Luis Alberto Monge. Para comenzar, debe tomarse en cuenta la contundencia del triunfo de Luis Alberto Monge en febrero de 1982: un 58,5% del total de votos emitidos.⁴² El país quería soluciones para salir de la crisis. Los primeros 100 días de ese gobierno fueron decisivos. Ya en diciembre de 1982 Costa Rica obtenía créditos del FMI ("stand by") para un ajuste que implicaba nuevos impuestos, aumento tarifario en servicios públicos, reestructuración de la deuda externa, reformas bancarias y promoción de exportaciones. Firmados en 1983 y 1984, acuerdos de deuda fueron de gran importancia y tuvieron, por supuesto, un gran impacto en los presupuestos públicos. Un primer PAE se firmó en 1985⁴³ (simplemente daba continuidad a varias de las acciones que habían sido adoptadas en los años anteriores); otro se firmó en 1988,⁴⁴ en el gobierno de Oscar Arias Sánchez. Un tercero⁴⁵ en 1994, pero no llegó a desembolsarse (por la mala situación económica de 1994), pero hablaremos de éste adelante.

Entre 1982 y 1985, el objetivo central fue la estabilización macroeconómica, enfrentar las obligaciones de la deuda externa y cumplir la prescripción de los organismos internacionales. Los tres objetivos globales del PAE II fueron: reducir los aranceles, aumentar los incentivos a las exportaciones y reducir

el gasto estatal y los subsidios para la producción agrícola hacia el mercado interno (los granos básicos).⁴⁶

El contexto político de los cambios

El impacto del “ajuste” durante estos años no fue tan drástico como podría haber sido dada la profundidad de la crisis económica. Dos razones pesan: por un lado, durante toda la década, varias medidas de mayor impacto social directo fueron dosificadas o diferidas o compensadas.⁴⁷ Por el otro: la ayuda externa dada por los Estados Unidos “alivió” la situación. Esta ayuda tenía un origen geopolítico: la voluntad de la Administración Reagan para deshacerse del régimen Sandinista en Nicaragua; eran todavía los tiempos de la Guerra Fría. Costa Rica podía servir de dos maneras a los planes norteamericanos: “prestar” o hacerse la “vista gorda” para el uso de su territorio por las fuerzas irregulares, “los contras”, que combatían a los sandinistas; y, por otra parte, ofrecer un espejo democrático para toda la convulsa región. Debe recordarse que Luis Alberto Monge fue el primer presidente latinoamericano que visitó a Ronald Reagan después de que los Estados Unidos tomara posición por Inglaterra en el conflicto de las Malvinas. El mismo presidente Reagan realizó una visita a Costa Rica en diciembre de 1982. Se podría consignar la cantidad de beneficios que obtuvo el gobierno de Monge de parte de la administración norteamericana en términos económicos y como contrapartida a una posición de apoyo a la política norteamericana en la región centroamericana frente al régimen Sandinista.⁴⁸ Véase el siguiente cuadro incluido por el economista Eduardo Lizano en un libro reciente. Debe reconocerse, el conflicto nicaragüense y norteamericano jugó a favor de Costa Rica: entre 1982 y 1989, se recibieron alrededor de 1282 millones de dólares de diversas fuentes; entre 1983 y 1989, la ayuda representó un 4,1% del PIB. El Dr. Lizano nos señala qué compensaba esta ayuda: “... la meta en cuanto al pago total de intereses sobre la deuda externa se mantuvo en esos años, precisamente, en un monto equivalente al 4% del PIB”.⁴⁹ El “callejón sin salida” con el que se encontró Costa Rica al final de los setenta encontró una ventana gracias a la “frontera norte”.

AYUDA DE LOS ESTADOS UNIDOS A COSTA RICA, 1982-1994 (Millones de \$ de EEU U)			
	Total	US.AID	Ayuda militar
1982	56,8	31,5	2,1
1983	218,8	184,2	4,6
1984	181	145,5	9,1
1985	232,1	195,5	11,2
1986	166,9	139,1	2,6
1987	183,7	181,3	1,7
1988	120,6	101,3	0,2
1989	122,1	114,8	0,2
1990	96,6	77,5	0,2
1991	47,3	42,1	0,3
1992	32,9	24,4	0,2
1993	27,8	9,4	0,2
1994	6,5	3,3	0,1

Fuente: Lizano, Eduardo: *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica 1982-1994*, Academia de Centroamérica, 1999, p. 254]
La fuente original es [Fox, James. "US aid to Costa Rica: An overview", Agency for International Development, Centre for Development Information and Evaluation, noviembre de 1995]

En 1980, esta ayuda había sido de 14 millones de dólares y, en 1981, de 13,3 millones, según Manuel Rojas.⁵⁰ Nótese cómo la mayor parte de la ayuda vino a través de la AID. Obsérvese, también, que la ayuda militar fue mínima.

Desde un principio, el equipo económico del presidente Monge incluyó la ayuda extranjera norteamericana como un componente decisivo de su estrategia económica. La modernización del sistema productivo nacional hacia la exportación a mercados extrarregionales era considerada un proceso que no podía llevarse a cabo de una manera abrupta y radical. Esta reforma requería el concurso externo y, por eso, la ayuda norteamericana (aunque fuera gracias al contexto de la crisis de hegemonía en la región), era *conscientemente* asumida como un factor necesario a esa transición.⁵¹

La AID estableció una oficina en San José y sus funcionarios, en sintonía con los organismos financieros internacionales, empujaron la reforma económica hacia el fortalecimiento del sector privado y de las exportaciones fuera de la región. Los mecanismos básicos: privatización de la banca, organismos promotores como CINDE y el Ministerio de Comercio Exterior. La influencia

política y económica de los norteamericanos (en especial mediante la AID) fue tan decisiva en estos años que se suele reconocer constituían un “Estado paralelo” (John Biehl).

El manejo de la situación “geopolítica” por los dirigentes costarricenses facilitó las acciones de estabilización. Sin embargo, los planes de los norteamericanos contemplaban incluso la presencia de tropas en territorio nacional: a lo que no estaba dispuesta la Administración Monge Alvarez. La “contraestrategia” no se hizo esperar: una proclama de neutralidad del país y una marcha multitudinaria en 1984, que congeló temporalmente la situación. El gobierno siguiente resistió la presión norteamericana aún mejor: el plan de pacificación propuesto por Oscar Arias⁵², que firmaron los cinco presidentes centroamericanos, frenó los planes de militarización y confrontación de la Administración Reagan. También, creó las bases para el progreso pacífico y democrático de la región.

Los cambios estructurales

En las administraciones de Luis Alberto Monge y Oscar Arias, se optó por impulsar un modelo económico de liberalización económica en ruptura con el modelo anterior. Los cambios se dirigían hacia una apertura económica (reducción de aranceles), una promoción de las exportaciones (principalmente las no tradicionales: debe reconocerse, no obstante, que esto se había formulado desde la década anterior con Oduber, aunque no se pudo realizar entonces), y una reforma del Estado en correspondencia con estos fines económicos. El modelo de la sustitución de importaciones siempre supuso una cantidad muy grande de limitaciones a las importaciones (aranceles a importaciones, recargos, sobretasas, cuotas y otras restricciones de tipo legal). Por supuesto que todo esto ejercía importantes distorsiones en la actividad económica. Estos cambios importantes afectaban no solo a la economía sino, en general, asuntos tan importantes como la relación entre el Estado y la sociedad civil. De la crisis económica se derivaba el reclamo de programas de estabilización macroeconómica, que implicaban una política fiscal y monetaria muy restrictiva. La estabilización, sin embargo, nos repetimos: era solo una rama de las reformas planteadas, puesto que se buscaba crear un modelo económico.

¿Un momento decisivo? Podríamos decir que el año 1985 constituye el momento más significativo en el cambio de modelo por la puesta en marcha del primer Programa de Ajuste Estructural en Costa Rica: aquí, si se quiere, empezó la liberalización comercial. Para algunos autores es en la Administración Arias donde las reformas estructurales adoptaron coherencia y se convirtieron en un programa de transformación estructural.⁵³

Un factor que ha pesado políticamente si bien no para la gestión de los cambios sino para su apuntalamiento, fue el impacto generado por las reformas en el mundo soviético desde mediados de los años 80 (*perestroika, glasnot*) y la caída de estos regímenes (ya en 1989). Esto supuso un apoyo decisivo a los esquemas liberales en el manejo económico y a reconceptualizaciones del papel de Estado y el mercado en la vida social y económica. Puesto en otros términos: a principios de los años ochenta era difícil sostener un modelo económico dotado de un Estado interventor y paternalista y, más difícil aún, sostener un modelo tipo "sandinista"; menos todavía el modelo soviético, más extremista aún en el papel del Estado. Para los años ochenta y principios de los noventa estaba fuera de lugar política e históricamente cualquier sugerencia en ese sentido. Es curioso que en Costa Rica, a pesar del contexto internacional, el Partido Vanguardia Popular se rompía en 1983 a propósito de posiciones radicales: un importante grupo comunista leyó en el triunfo sandinista (1979) y la guerra en Centroamérica la posibilidad de acciones más extremas que las planteadas usualmente por Manuel Mora y los viejos comunistas del país.

Los cambios económicos

Desde la percepción de la colectividad, se podría dividir la historia de la economía costarricense después de la Segunda Guerra Mundial en dos períodos: antes de la crisis de 1981-1982 y después de esa crisis. En la primera parte hay crecimiento de la economía y la mayoría de los analistas afirman estabilidad económica hasta 1970 y un mejoramiento creciente de las condiciones de vida de la población. Después hay crisis, estabilización, cambio de patrón de desarrollo, transición. Antes: estabilidad; luego: incertidumbre. Antes: progreso sostenido en la calidad de vida; después: inestabilidad. Esta percepción es relevante para la comprensión de la situación actual.

Antes de proseguir, recapitulemos las tres causas fundamentales de la crisis: en primer lugar, las características específicas del desarrollo económico de Costa Rica que se estableció después de 1948; en segundo lugar, la crisis económica internacional en la mitad de los años 70 y el alza de los precios del petróleo, así como las altas tasas de interés; y en tercer lugar, no se puede evadir su consignación: la política económica que sostuvo la Administración Carazo⁵⁴ (contradicciones en la gestión gubernamental como consecuencia de la heterogeneidad de las fuerzas políticas que bajo la Coalición Unidad lo llevaron al poder en el año 1978). Ahora bien, no se puede dejar de jerarquizar estos vectores. A Carazo le tocó “bailar con la más fea”. Las opciones que tenía esta administración gubernamental no eran muchas para poder esquivar la crisis económica. De la misma manera, la crisis internacional y el problema de la deuda externa, que afectó a toda América Latina, se habrían podido enfrentar mejor si el país hubiera contado con un desarrollo económico menos vulnerable. Aunque todo se sumó en aquel momento, el nudo fundamental de la crisis se encontraba en la política económica que siguió nuestro país durante tantos lustros.

Ahora bien, una advertencia: la crisis económica en la Administración Carazo evidenció la vulnerabilidad y los errores del modelo económico que tuvimos, se imponía su cambio, pero se debe tener cuidado en no aislar este patrón económico del conjunto de la vida social, como que si lo que se planteaba era simplemente de extirpar un tumor encapsulado en el organismo social. Más allá de la economía, en el tapete estaba una gran colección de dimensiones. Deseamos subrayar esto ahora, porque, en los últimos 20 años se han vuelto pertinaces las visiones “economicistas” de la realidad nacional, de las reformas sociales en curso o de aquellas que se requiere realizar. Incluso, cuando nos referimos a términos familiares como “reforma del Estado”, todavía hoy, muchos piensan que se trata simplemente de acciones en esencia económicas o administrativas, sin entender su globalidad. No podemos dejar pasar por alto el hecho de que el intervencionismo estatal, el proteccionismo, y hasta la estrategia de sustitución de importaciones, también, estaban íntimamente vinculados a políticas sociales públicas, a la existencia de una clase media (esencialmente amparada al Estado), a una forma de vida que, eficiente o ineficiente en la economía, eran factores fundamentales para el equilibrio democrático del país. Puesto en otros términos: el *estilo de desarrollo* anterior provocó resultados positivos en el desarrollo social, en la calidad de vida y en el fortale-

cimiento de la vida democrática del país. Todo ello posee grandes implicaciones en la conciencia de la ciudadanía: se crearon sensaciones colectivas de progreso que constituyen expectativas ineludibles de la ciudadanía, y que, también, por otra parte, sostienen varios elementos de la conciencia y la cultura, fundamentan planteamientos ideológicos y políticos que todavía juegan en el espectro nacional (para bien o para mal). Si no se comprende bien esta realidad multidimensional, solo se puede poner en jaque la estabilidad de nuestra paz social y la gobernabilidad del país. Esta perspectiva deberá tenerse en mente en el análisis de reformas económicas e institucionales que haremos a continuación. Pero no atrasemos más el análisis de los cambios económicos y hagamos un balance objetivo.

En los últimos veinte años el país ha tratado de cambiar su orientación económica. Tres elementos han sido privilegiados en esa nueva dirección: la apertura de la economía, la liberalización financiera, la promoción de las exportaciones, y una redefinición del papel jugado por el Estado en la economía. Debe decirse, no obstante, que estas políticas se han implementado de una manera lenta e incluyendo elementos del modelo económico anterior y de las nuevas orientaciones. Es interesante señalar que la misma dirección económica en este proceso de reforma se tuvo durante las administraciones de Monge, Arias, Calderón, Figueres (a pesar de los meses en que Figueres no quiso firmar el PAE 3, producto de su campaña electoral) y la misma orientación se sigue y se seguirá en el gobierno de Rodríguez.

Durante el período 1985 a 1998, el proceso de reducción del proteccionismo se realizó con mayor o menor intensidad. Un dato: la desgravación arancelaria pasó de tasas por arriba del 100% a una banda entre el 18 y el 1 por ciento.⁵⁵ Para algunos economistas, en la Administración Figueres este proceso se debilitó un poco⁵⁶, debido a dos elementos: por un lado, presiones de algunos sectores productivos y, por otro, la presión de la Deuda Interna. Si bien se ha promovido una reducción del proteccionismo, más en las administraciones socialcristianas que en la liberacionistas, el proceso ha sido en general bastante gradual. Las respuestas de los sectores sociales afectados por esta acciones, como en el caso de los productores de granos básicos, han tenido que tomarse en cuenta en el establecimiento de los ritmos de las reformas. La apertura comercial ha supuesto convenios o acciones bilaterales en diferentes grados de desarrollo (con México, Centroamérica, Dominicana, Chile, Canadá) como

multilaterales, en especial el ingreso en la OMC, que enfatizan, por supuesto, la desgravación recíproca y mercados más libres.

Por otro lado, se han dado acciones en la dirección de permitir la participación privada, nacional e internacional, en sectores económicos en los cuales han existido monopolios estatales (finanzas, electricidad y telecomunicaciones, seguros, infraestructura, salud), con resultados diversos. Hasta el momento lo más relevante se ha dado en el sistema financiero, el cual, en un mundo que ha hecho del capital "abstracto" y las finanzas el corazón de la economía mundial, resulta un asunto medular. Más significativo aun para Costa Rica, donde temas como la banca nacionalizada fueron vectores centrales del anterior estilo de desarrollo. Hagamos un breve recuento. Desde 1984 se eliminó la fijación de tasas de interés y los topes de cartera que tenía antes el Banco Central (modificaciones a la Ley de la Moneda y a la Ley Orgánica del Banco Central aprobadas por la Asamblea Legislativa el 19 de agosto de 1984; abrían el camino para el fortalecimiento de la banca privada⁵⁷, y era una de las principales demandas de la AID en Costa Rica). Desde ese momento, empezaron a jugar un papel más importante los intermediarios privados, pero no sería sino hasta el año 1996 que se abrirían a la empresa privada los depósitos para cuentas corrientes. Esto último se hizo en el año 1995, a través de la nueva ley del Banco Central. Por ejemplo, esta ley dio validez a los contratos en moneda extranjera y pagables en moneda nacional al tipo de cambio del mercado, se permitieron las Casas de Cambio. También, por otro lado, la nueva ley convirtió la Auditoría General de Entidades Financieras en la Superintendencia General de Entidades Financieras, con el propósito de supervisar y fiscalizar el sistema financiero.

Lo más importante, sin embargo, fue la ruptura del monopolio de las cuentas corrientes en los bancos estatales. Debe decirse, por aquello de la exactitud, que su importancia ya se había vuelto relativamente más pequeña, dado que en el propio mercado financiero ya existían medios eficaces que sustituían las cuentas corrientes. Este paso constituyó una profundización en la reforma financiera que ha estimulado una mayor competencia en el mercado financiero. Resulta conveniente tomar nota de que por medio de esta reforma financiera, con condiciones que planteaba el BID dentro del PAE III, se obligó a procesos de reestructuración administrativa muy importantes en los bancos estatales: mejoraron su eficiencia (hasta cierto punto). Se puede consignar los cambios a través del número de bancos privados: 5 en 1980, 16 en 1986 y 24 en 1996 (los más grandes en los años ochenta). El crecimiento de la cartera

crediticia, los activos y el patrimonio de los bancos privados se expandió notablemente durante estos años.⁵⁸ Aun así, alrededor de un 70% de los pasivos del Sistema Bancario Nacional está en manos estatales.⁵⁹

Un asunto que tendrá relevancia en los debates del futuro es el que refiere a las llamadas "off shore", que forman parte de bancos costarricenses pero sin control del Banco Central o la Superintendencia General de Entidades Financieras. Son mecanismos financieros cuyos posibles marcos de regulación, sin embargo, remiten a asuntos muy complejos: la situación global del flujo libre de capital financiero en el mundo, que la comunidad internacional evalúa seriamente por la vulnerabilidad que su accionar puede provocar en las economías.

Con relación al sistema financiero, también, hay que mencionar el interés por privatizar el Banco de Costa Rica, al mismo tiempo que vender el Banco BICSA; proyectos planteados en la Administración Figueres, que no se han llevado a la práctica hasta el momento, por diversas razones. De hecho, la venta de BICSA que se suponía cosa fácil ha resultado más complicada de lo esperado. Por ejemplo, a mediados del año 2000, el Dr. Eduardo Lizano propuso discutir de nuevo esas ventas así como la dolarización formal de la economía, causando un gran revuelo nacional, que integró prejuicios ideológicos y cálculos electorales. Políticamente, todo parecía cerrado para esas dos iniciativas.

Finalmente: mucho de la política fiscal consistió en el aumento de ingresos por vía de impuestos e ingresos generados por los servicios públicos. Con relación a la política monetaria es importante decir que ha estado evidentemente condicionada, asociada o determinada por la política fiscal. Se vio una política monetaria más expansiva cuando se deterioraba la situación fiscal y hubo contracción monetaria cuando se daba mayor estabilidad.

Uno de los elementos decisivos del nuevo patrón de desarrollo ha sido el abandono de la sustitución de importaciones y la búsqueda de una inserción del país en la economía internacional. Sobre esto ha existido una gran convergencia de opiniones, lo que, dado el escenario histórico dominado por la internacionalización y la globalización, no podría ser de otra forma. El país ha buscado una reconversión de la industria con la nueva mentalidad y en esa dirección muchas acciones se han desarrollado, con éxito relativo. Más adelante analizaremos el comportamiento del sector exportador, sus avances, debilidades y

retos. Lo que deseamos resaltar ahora es que la promoción de las exportaciones y la competencia internacional son y lo serán siempre vectores centrales del nuevo patrón y estilo de desarrollo.

El esfuerzo exportador se ha promovido de muchas maneras. Una de las más importantes fue un sistema de incentivos fiscales (en particular para productos no tradicionales y hacia fuera de Centroamérica). Tres ejemplos de esto son: el contrato de exportación, el régimen de zonas francas y el régimen de admisión temporal. No es poco significativo el hecho que ya en el año 1976 se había dado un paso con relación al estímulo de exportaciones, cuando se firmó la Ley de Promoción de Exportaciones, que estableció los CATS, así como la exoneración de algunos impuestos y el establecimiento de CENPRO. Es decir: no se puede afirmar categóricamente que en el anterior modelo había un sesgo antiexportador en todas sus etapas, aunque globalmente así lo haya sido (de hecho entre el año 1976 y 1984 las exportaciones no tradicionales no tuvieron un desempeño muy exitoso). Pero ya en el año 1984, con la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público, se eliminó una buena cantidad de los impuestos a las exportaciones no tradicionales y la exoneración de impuestos a la importación de bienes e insumos de capital orientados a la producción exportadora. No debe dejar de mencionarse que, desde 1985, existe un programa de incentivos para el sector turismo que incluye desde subsidios, exoneración de impuestos hasta condiciones especiales para la inversión en infraestructura. Lo que se esperaba era la creación del contexto y las condiciones económicas y comerciales y políticas apropiadas para que, sin incentivos fiscales a la exportación, el sector productivo pudiera estar en condiciones de competir en la arena internacional. El balance no es uniforme: convergencia de resultados positivos y negativos. Los incentivos a las exportaciones, resultaron ser insostenibles dado su gran costo fiscal⁶⁰, El impacto de los CATs en las finanzas nacionales ha sido enorme: entre 1984 y 1999 se estima en unos 293 mil millones de colones a valor actual (unos \$1.000 millones). El exministro de Hacienda de la Administración Figueres Olsen, Francisco de Paula Gutiérrez fue crítico: "... el país no midió cuál iba a ser el costo de la política; ha sido un costo muy alto por dos razones: por el monto absoluto y por lo extenso y discriminatorio. Fue un periodo muy largo y benefició a un número no muy amplio de empresas".⁶¹ la política económica ha tendido a eliminarlos progresivamente.⁶² Además, al costo se añadió la corrupción: en 1998 estallaron gruesas situaciones de fraude con los CATs (5 casos hasta principios del 2000), que condicionaron, aun más,

la conciencia ciudadana para no apoyar más estas acciones.⁶³ La Administración Rodríguez tomó una posición abierta de rechazo.⁶⁴ Debe reconocerse, sin embargo, como señala el empresario Marco Vinicio Ruiz: que representaron un aporte para el desarrollo del país, a pesar de que su problema fue el haber sido un incentivo para la inversión más que para las exportaciones.⁶⁵

A la apertura comercial, reducción de la protección económica, liberalización financiera, y promoción de las exportaciones se deben añadir varias acciones en busca de la reforma del Estado, que han tocado el corazón del desarrollo nacional, su naturaleza y sus perspectivas.

La reforma del Estado y las etapas del nuevo estilo de desarrollo

La evolución histórica del nuevo modelo a partir de la mitad de los 80 puede dividirse en dos etapas: la primera, con un énfasis en la estabilización económica, la apertura, la política fiscal y monetaria, la promoción de las exportaciones y, en general, hacia acciones orientadas hacia el sector productivo; además, con pocas acciones en relación con la reforma del Estado (es decir, la relación entre sociedad civil y Estado). Una segunda etapa con cierto énfasis en la reforma estatal "a partir" de la Administración Figueres.

Antes de proseguir, con propósitos comparativos, recordemos la evolución del papel del Estado en el modelo económico y social anterior. En 1950, solo el 6% de la fuerza de trabajo estaba empleada en el sector público, mientras en 1980 era ya un 20%. Entre 1949 y 1979, se crearon en Costa Rica 113 entidades públicas. Si se quiere ver la relación que existe entre el gasto público y el PIB, basta mencionar que en 1970 era del 36% y en 1994 era de más de un 50% del PIB (esto último sin siquiera tomar en cuenta las empresas estatales en forma de sociedades anónimas).⁶⁶ (Para el economista Thelmo Vargas: el gasto efectivo del Sector Público no financiero en 1996 fue de 45,45 por ciento.)

Puede decirse que antes de la Administración Figueres Olsen se dieron solo dos acciones orientadas hacia la reforma del Estado: la privatización de CODESA y los planes de movilidad laboral que se realizaron en esos años. Por eso, decimos que una segunda etapa con un énfasis mayor en la reforma del

Estado arrancó en la Administración Figueres Olsen. Esta administración (salvo por un año de *lapsus* en cuanto a las medidas de estabilización con su separación del PAE III) continuó y con gran consistencia los esquemas económicos previos de las administraciones Monge, Arias y Calderón Fournier⁶⁷; pero, además, lo que es importante de considerar, emprendió reformas institucionales significativas con base en un acuerdo político entre el expresidente Calderón Fournier y el presidente Figueres (firmado en el año 1995): se incluía cambios institucionales, el proyecto de reforma de la Constitución llamado garantías económicas, reformas a los regímenes de pensiones y algunos proyectos de reducción de aranceles con respecto a Centroamérica. Entre los cambios institucionales el acuerdo planteaba el cierre del IFAM y el CONICIT, así como el traslado al sector privado de algunas instituciones como LAICA, INFOCOOP, DINADECO, etc. La realidad es que muchas de estas acciones no se han llevado a la práctica, ya sea por la oposición de empleados públicos, por dificultades de negociación política dentro y fuera de la Asamblea Legislativa, como por el descrédito que sufrió este pacto Calderón-Figueres en la sociedad civil, producto probablemente de la ausencia de planificación, precisión, factibilidad y comunicación apropiada de las acciones planteadas. La intención iba en el sentido de la reforma del Estado, hacia una reducción del déficit fiscal, a trasladar varias actividades estatales a manos privadas y a una racionalización y “eficientización” de la acción pública.

Una de las reformas en esta dirección se hizo a partir de la quiebra del Banco Anglo Costarricense; fortuitamente o no, el cierre de este banco representó una acción de cirugía institucional y de reforma del Estado. No debe olvidarse, sin embargo, que el cierre del Banco Anglo Costarricense tuvo un efecto negativo importante sobre el fisco. Este se vino a sumar a las consecuencias de la crisis cambiaria de México a finales del año 1994. Y a fundamentar la, llamada por algunos, “recesión” de los años 1995-1996.⁶⁸

De la misma manera, se planteó esa administración la ampliación de diversas privatizaciones, por ejemplo en el INS (además de BICSA y el Banco de Costa Rica), que tampoco se ha realizado. Otra acción en ese sentido de reforma estatal lo constituyeron los planes de reforma del ICE y del sector energía y telecomunicaciones, que si bien no propusieron exactamente una privatización (lo que no resultaba políticamente conveniente), representaba cambios importantes hacia una mayor participación de la empresa privada y la sociedad civil. Otras importantes acciones de reestructuración institucional, cerrando, transfi-

riendo o modificando varias dependencias se plantearon en la Administración Figueres. Por último, aunque no menos importante: reformas en el sistema de jubilaciones nacionales, especialmente en el Régimen del Magisterio Nacional. Todas estas acciones que parecieran caracterizarse como "en función de la economía", poseen, sin embargo, importantes implicaciones en la relación entre el Estado y los diferentes componentes de la sociedad civil. En la Administración Rodríguez Echeverría, se ha buscado proseguir varias de las acciones de reforma del Estado, sin embargo no ha podido avanzar mucho en esa dirección, varias de las propuestas del gobierno anterior quedaron "stand by". El paso más conflictivo se dio con la propuesta de reforma del sector de energía y telecomunicaciones, tema lleno de aristas políticas además de ideológicas. Ya hablaremos sobre esto con mayor detalle. Los gobiernos de Figueres y Rodríguez tuvieron dificultades para impulsar políticas de reforma, buenas o malas, debido al poco apoyo que tuvieron del electorado (ambos ganaron con márgenes mínimos), lo que se tradujo en ausencia de una mayoría legislativa "cómoda" en el parlamento, pero también por un contexto de ausencia de confianza en la clase política. Esto no se puede perder de vista.

La lógica política y social de las etapas ha sido evidente: la reforma del Estado afecta a la población más directamente, implica en algunos casos despidos, traslados, incertidumbre y una variación de las expectativas de las personas. Pero, además, una reforma institucional requiere una base social, ya sea una coalición o bloque de grupos y cierto apoyo ciudadano. El bloque hegemónico del modelo anterior no iba a apoyar un nuevo modelo, el nuevo bloque debía generarse: exportadores, financistas, intelectuales y una clase media nueva, vinculados a la exportación o a los servicios (por ejemplo, el turismo) y al comercio.

La reforma del Estado es el asunto de mayor trascendencia a resolver en los siguientes años. Esto involucrará un replanteo de las relaciones entre Estado y sociedad civil que existieron en el anterior estilo de desarrollo y las que hemos vivido en los años de transición, pero también, dado el contexto político internacional (y la experiencia que se ha tenido en los "ajustes estructurales" realizados desde los años 80), colocará en el tapete la necesidad de hacer un balance de las medidas que ya se han tomado en esta transición. No puede dejar de decirse, sin embargo, que, al iniciarse el siglo XXI, los costarricenses nos enfrentamos a un escenario en el que no existe ni un plan estratégico que conduzca la colectividad hacia el progreso colectivo, ni, mucho menos, una

voluntad política y social, un consenso nacional y un liderazgo para materializarlo. En el corazón de la problemática económica y social del país se encuentran la política, la gobernabilidad, y las posibilidades de nuestra democracia.

Las matemáticas del PIB nacional

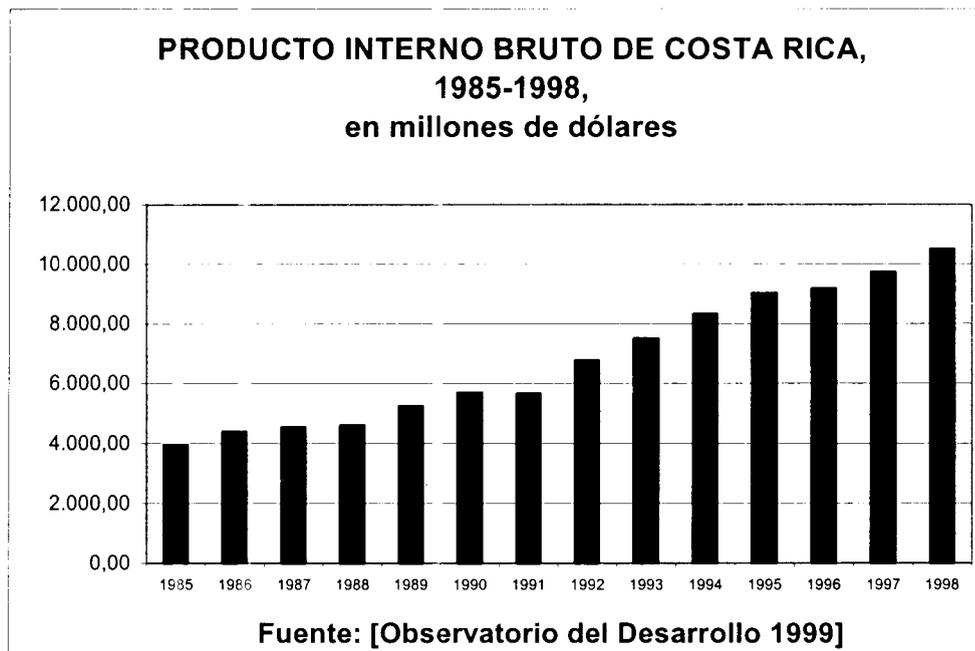
Antes de proseguir con un balance de la nueva política económica seguida en los últimos años, conviene introducir un factor de corrección de muchos de los cálculos que se han realizado sobre la economía nacional utilizando el indicador PIB. A finales de abril del 2000, el presidente del Banco Central de Costa Rica, Dr. Eduardo Lizano, anunció que hasta ese momento el PIB había estado subvaluado. Esta conclusión estuvo basada en una investigación de tesis realizada por 4 estudiantes de la UCR y dirigida por el economista Hermann Hess, también de esta institución. Según el estudio, el PIB es un 29% mayor. El origen de la subvaluación reside en la consideración del año base para el cálculo del PIB, 1966, muy distante de los cambios económicos profundos ocurridos en el país, especialmente después de la crisis de los 80. El año que en la nueva metodología se usa como base es 1991. Esto posee varias implicaciones, pues el indicador PIB es base de otros: carga tributaria, el déficit del sector público, el déficit de la cuenta corriente, la deuda externa, la inversión extranjera, el PIB *per cápita*, los presupuestos del sector público, etc. Por ejemplo, como señala Leonardo Garnier: "El déficit fiscal es un 3.3% del PIB, en lugar de un 4.4%. El déficit en cuenta corriente es un 3.2% en lugar de un 4.2%. La deuda interna no es el 36% del PIB, sino el 28%".⁶⁹ Pasará algún tiempo para que se aprecien todas las consecuencias de este cambio en las matemáticas económicas del país, pero algunas conclusiones ya se pueden establecer: que el país es más rico de lo que los indicadores basados en el PIB señalaban (se especula que esto podría mejorar la posición del país en la calificación de índice en desarrollo que hace el PNUD), que es posible que las medidas de rigor y austeridad fiscales que se realizaron en los pasados años pudieron haber sido excesivas, la posibilidad de nuevas decisiones económicas y financieras a realizar con un mayor margen (endeudamiento externo, por ejemplo), y un aumento en los presupuestos de los sectores calculados con base en porcentajes del PIB (como la educación). También, tendrá consecuencias en la carga total de los impuestos: al ser un 12,5% del PIB resulta relativamente menor que lo

que se requeriría en el país. Esta corrección permitirá una mejor evaluación de la política económica seguida en la transición de estilos de desarrollo nacional, y permitirá orientar con mayor precisión los pasos a seguir. En lo que sigue, sin embargo, utilizaremos los datos adquiridos con la metodología vieja, que no varían nuestro análisis, orientado en esencia a las tendencias y procesos generales.

Un primer balance de la nueva política económica

¿Cómo evaluar la "performance" de la nueva política económica? Empecemos por el crecimiento. De manera global, el período posterior a la crisis, entre 1984 y 1993, dio un crecimiento económico con 4,9% anual, basado en un desarrollo de las exportaciones de bienes y servicios no tradicionales (crecieron 11,4% en este período), estas exportaciones sufrieron una importante diversificación que incluía ya para 1990 un 47% de todas las exportaciones. A manera de comparación: diez años antes no llegaban al 15%. La valoración por parte de la mayoría de economistas con relación a los cambios en la economía nacional es globalmente positiva: por ejemplo, durante todo el período que va desde 1984 a 1998, los salarios y el empleo aumentaron, disminuyéndose el desempleo y la pobreza. Por ejemplo, en un trabajo realizado por los economistas de la UCR Pablo Sauma y Juan Rafael Vargas, de abril del 2000, se revela que en la apertura, período entre 1987 y 1998, los sectores agropecuario e industrial aumentaron su productividad y los sectores comercio, turismo, transporte y finanzas aumentaron el empleo.

Todo esto gracias a la expansión y diversificación de las exportaciones que tuvieron un importante impacto en el crecimiento económico. En el período 1978-1998, la producción pasó de \$3.500 millones a \$10.400 millones, el ingreso por habitante de \$1.600 a \$2.900 por año, y las exportaciones subieron de \$865 millones a unos \$3.800 millones.⁷⁰ Véase el gráfico que recoge el crecimiento del PIB en dólares entre 1985 y 1997, datos tomados con base en la metodología anterior.



Más aún, en 1999 el PIB per cápita, según la nueva metodología para calcular el PIB, fue de \$3.900 (3.201 con la anterior). Además, mientras la deuda externa representaba en 1982 un 118 %, en 1998 (unos \$2.600 millones) solo un 26%.⁷¹ En diciembre de 1999, la deuda externa era (unos \$3.356,8 millones), 26,3% con base en la metodología anterior, con la nueva resulta ser un 20,2%. Hay cierto consenso en que el esfuerzo ha sido positivo y los resultados muestran importantes logros. La valoración se vuelve aún más positiva y despierta cierto optimismo porque el nuevo PIB actualizado, al indicar mayor riqueza comparativamente de la que se reflejaba en el indicador, refleja que se ha dado un mayor progreso económico que el que se suponía. Debe consignarse con claridad: a pesar de la austeridad fiscal innecesaria que se dio, indiscutiblemente brinda una mejor nota a la política económica seguida, y, por ende, al nuevo modelo de desarrollo económico que se ha estado construyendo desde hace casi 20 años. No obstante, todavía el camino recorrido es muy insuficiente.⁷² Además, de cara al futuro, el juicio económico “optimista” debe entenderse como apenas una variable a tomar en cuenta, porque no se puede olvidar que

los ejes de la dinámica social no son solo de naturaleza económica: varios actores y planos participan y siempre lo harán en el escenario nacional. Nos repetimos: el destino de la economía nacional depende mucho de dimensiones políticas, sociales y culturales. Sin embargo, la nueva valoración del PIB ofrece un margen mayor para la acción económica, política y social. Volveremos sobre este tema.

Economía y política: la recuperación de la crisis de 1981-82 sin duda fue producto de cambios en la política económica, recursos externos (especialmente en los años 80), capacidad empresarial para enfrentar el cambio, y, también, por último, flexibilidad del mercado laboral. Pero, también, fue muy importante la política internacional y la nacional. Por un lado, en la Administración Monge el apoyo de la Administración Reagan a Costa Rica, capitalizado en recursos económicos. En segundo lugar, lo más relevante para el decurso nacional: el pacto que se logró entre el PLN y su oposición, que se puede simbolizar con el acuerdo que hizo de la Coalición Unidad (el Renovación Democrática, el Demócrata Cristiano, el Republicano Calderonista y el Unión Nacional) el Partido Unidad Social Cristiana (lo que se sancionó en la Asamblea Legislativa el 15 de diciembre de 1982, con una reforma al artículo 62 del Código Electoral). La ayuda norteamericana y el acuerdo político con la oposición a Liberación hicieron posibles tres cosas: una política de estabilización económica (período 1982-83) y un inicio de transformación del sector productivo orientado hacia la producción externa (período 1983-85); al mismo tiempo, también, políticas de compensación social para debilitar los aspectos "rudos" de la crisis en la población. El influjo y el acuerdo políticos dieron un consenso para poder, con estabilidad social, realizar acciones de reforma económica que eran impostergables para la recuperación de la crisis y la búsqueda de un crecimiento económico sostenido.

Antes de analizar algunas dimensiones especialmente relevantes de la realidad nacional, y realizar un balance de las perspectivas, cabe preguntarse: ¿por qué se dio esta orientación en la política económica del país con énfasis en la apertura, no proteccionismo, reducción del Estado, fuerte actividad de exportación? Sobre la necesidad de la estabilización, no cabe mucha duda: no se podía seguir gastando lo que la economía nacional no daba: un ajuste de ingresos y gastos obligaba a debilitar los presupuestos del Estado. De la misma manera, la estrategia de reconversión industrial y el apuntalamiento de la exportación para una inserción en el mercado internacional respondía al reclamo

para abandonar la fallida estrategia de la sustitución de importaciones. Pero el énfasis en la apertura, la no protección, y la reducción de la intervención estatal en la economía, si bien son instrumentos que sabiamente utilizados pueden afirmar el progreso, no puede olvidarse que obedecía no a una “conspiración” local de los “neoliberales” sino, en mucho, a factores externos. La nueva política económica del país estuvo definida en gran medida con el concurso íntimo de los organismos internacionales como el FMI y el BM que, en los años 80, apuntalaron un modelo de desarrollo muy influenciado por el ejemplo norteamericano de capitalismo: mercados libres no protegidos, papel reducido del Estado en la economía e inserción en la economía internacional. No es éste, sin embargo, el único ejemplo de desarrollo capitalista del que se dispone en la comunidad internacional, ni necesariamente el que más conviene a los países en vías de desarrollo. El exitoso modelo japonés, reproducido por Taiwán y Corea del Sur, si bien se basa en una política agresiva de exportación en los mercados internacionales, ha incluido elementos de fuerte intervención estatal y mucho proteccionismo de sus mercados internos. En el largo plazo, y como nos lo señalan muchos indicadores del escenario histórico que vivimos, se favorecerán los mercados libres y el predominio de la sociedad civil por encima del Estado (los mismos tigres asiáticos han tenido que orientarse en esa dirección), pero esto no significa que sea siempre, en todo momento, lo conveniente para el progreso de una nación. Todo depende de la estrategia a seguir. Que se haya favorecido la aplicación en Costa Rica y América Latina (con diferentes énfasis y extremos) el modelo estadounidense y no el asiático refiere, por supuesto, a circunstancias culturales, geográficas e históricas, pero también a las políticas e ideológicas. Fue muy relevante en esos años la existencia de gobiernos muy fuertes en la comunidad internacional con una vocación muy “liberal”: Reagan en los Estados Unidos, Thatcher en Reino Unido y Kohl en Alemania. De manera muy decisiva, entre 1985 y 1991, la caída del comunismo soviético contribuyó en la misma dirección. Todo esto fortaleció los planteamientos ideológicos ya imperantes en los organismos internacionales (con gran influencia norteamericana desde el principio), antes que las circunstancias de la economía internacional durante esos años colocaron en una posición relevante para definir y condicionar las políticas de desarrollo en muchos países.⁷³

EN LA AGENDA ECONÓMICA: *DEUDA INTERNA Y ESTRUCTURA DE LA EXPORTACIÓN*

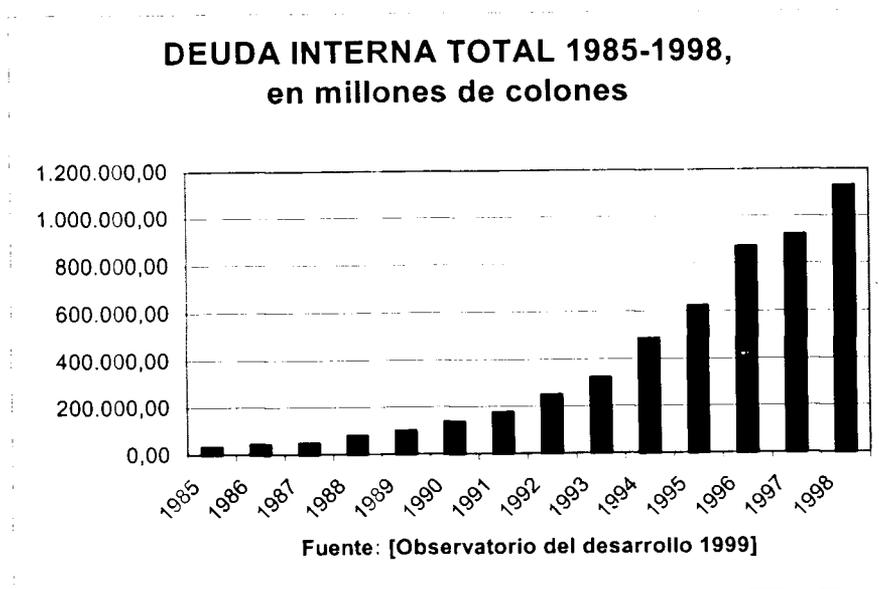
Hemos establecido en las páginas anteriores las características principales de un estilo nacional de desarrollo en construcción: una transición decisiva para los costarricenses del Siglo XXI. Para completar otra parte de nuestro análisis, que hace un escrutinio más bien general de la sociedad costarricense en las últimas décadas, vamos a detenernos en varios asuntos específicos fundamentales que el país deberá abordar con toda seriedad: la deuda interna y los retos del modelo productivo nacional (las exportaciones y la inversión extranjera). Nuestro énfasis en esta parte se hace en la economía, porque estamos dejando para más adelante otros temas capitales.

La deuda interna

Uno de los problemas fundamentales que ha atravesado el país ha sido la ausencia de control en el déficit fiscal, ya sea por falta de capacidad o de decisión política, y a veces asociada a los vaivenes de las elecciones. Empecemos con el criterio del Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo, Ricardo Hausmann:

“... Costa Rica tiene deudas mayores que el promedio de los países latinoamericanos, y además poseen un sesgo inadecuado de su deuda hacia la deuda pública interna, reflejo, en lo esencial, de esta perversidad que está en las normas de la aprobación del endeudamiento, donde se le dificulta el endeudamiento externo y se le facilita el endeudamiento interno. Y esto es desafortunado porque la deuda externa de Costa Rica tanto en moneda local como extranjera está calificada relativamente bien (igual que Argentina y El Salvador, y mejor que Brasil o Paraguay), mientras que la deuda interna está en el peor lugar de calificación. La implicación es evidente: a Costa Rica le convendría tener más deuda externa y menos deuda interna.”⁷⁴

Véase el gráfico para visualizar su tendencia entre 1985 y 1997.



Según la vieja metodología de cálculo del PIB, en el año 1995 fue del 36,1% del PIB, y en 1996 de 31,7%⁷⁵. Según CEFSA (Consejeros Económicos y Financieros S.A.) se pasó de representar un 26% de la producción nacional en el año 1978 a un porcentaje cercano al 40% en 1998 (1.128.129,20 millones de colones).⁷⁶ En diciembre de 1999, la deuda interna representó 1.581.900 millones⁷⁷, más o menos un 36,2% del PIB Sin embargo, todos los cálculos deben corregirse: con base en la nueva metodología, en ese mismo año 1999, la deuda interna representó un 27,8%. Con vieja o nueva metodología para el cálculo del PIB, la deuda interna es un problema muy serio. Su corazón: al existir un desequilibrio fiscal, los gobiernos recurren al endeudamiento interno, pero esto ejerce una gran presión sobre el mercado financiero y las tasas de interés en particular. El círculo es inevitable porque al incrementarse las tasas de interés, también, se incrementa el tamaño de la deuda interna y, con ello, el desequilibrio fiscal.⁷⁸ Si el Gobierno tiene que destinar mayores cantidades al pago de intereses que, además, son crecientes, debe sustraer recursos a otro tipo de tareas importantes del Estado; pero, además, la deuda interna tiene una implicación directa sobre la economía privada: obliga a este sector a pagar costos mucho más elevados por los recursos financieros esenciales para la producción y el empleo.

Este análisis conduce a afirmar que mientras no haya una racionalización del gasto público en correspondencia con las posibilidades de la economía nacional, siempre habrá desequilibrio fiscal y, por ende, no habrá estabilidad económica. Todo esto refuerza la importancia de la reforma del Estado. Puesto en otros términos, lo que ha sucedido es la ausencia de una profunda reforma del Estado, lo que aumenta el déficit fiscal, y a eso se añade la ausencia de crédito externo por razones internacionales (los gobiernos han recurrido al crédito interno para financiarse, empujando hacia arriba la deuda interna pública). No se ha aprobado todavía un capítulo de "garantías económicas" que reduciría el margen de acción gubernamental con relación al manejo del déficit público. Thelmo Vargas y otros economistas, por ejemplo, sugieren un límite de 1 por ciento del PIB para el déficit. Pero ésta es otra discusión compleja, pues el margen de maniobra podría considerarse, también, un instrumento para impulsar políticas sociales necesarias para la misma economía. ¿Cuánto déficit conviene a una economía? Es algo que no puede asumirse de manera abstracta y rígida. Como señala el Vicepresidente del Banco Mundial, Joseph Stiglitz: "No hay una fórmula simple para determinar el nivel óptimo del déficit fiscal. El déficit óptimo —o la escala de déficit sostenibles— depende de las circunstancias, incluyendo: estado cíclico de la economía, las perspectivas de crecimiento en el futuro, los usos del gasto público, la profundidad de los mercados financieros y los niveles de ahorro e inversión nacionales."⁷⁹ Países de alto desarrollo humano han manejado déficit fiscales relativamente altos (porcentajes con relación al PIB): Finlandia un -6,3%, Suecia -8,3%, Canadá -4,3%, Estados Unidos -4,1%, Francia -4,2%; aunque en los Países Bajos de un -1,2% y en Noruega de 2,45.⁸⁰ Para algunos economistas: la situación debe manejarse con una mentalidad menos fiscal y más productiva. Anabel Ulate, por ejemplo, afirma: "la deuda se paga si se acelera el crecimiento. El Gobierno puede enfrentar sus deudas si el gasto en que incurre genera un mayor crecimiento".⁸¹ El problema es cuando el gasto público y la deuda aumentan y no hay crecimiento. Sin duda, el país requiere una estrategia lúcida de reforma institucional, en efecto, libre de maniqueísmos ideológicos pero, también, seria y responsable. No debe concebirse solamente en términos económicos o fiscales, debe invocar el marco más amplio de sus dimensiones.

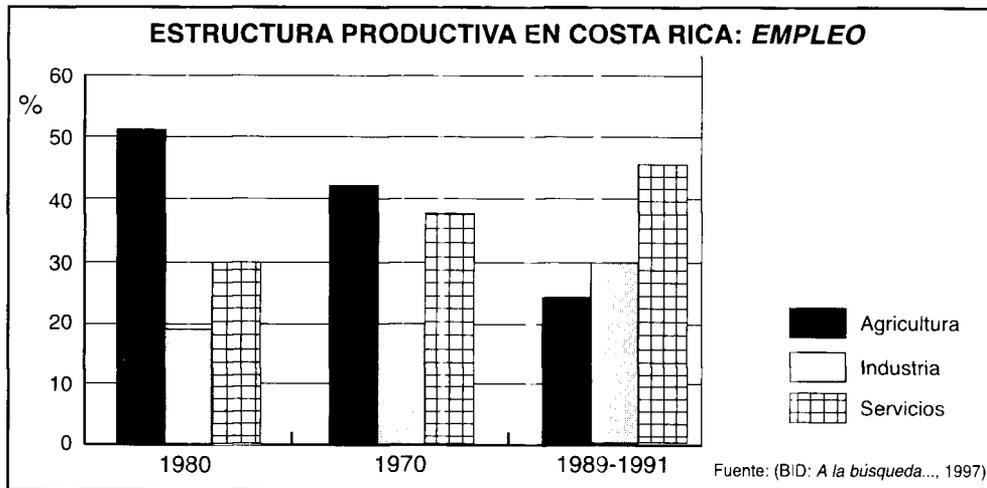
Una de las medidas más importantes que se tomó en la Administración Figueres con relación a los ingresos tributarios, fue la Ley de Justicia Tributaria, aprobada en agosto de 1995, que, entre otras cosas, tipificó como delito la

evasión fiscal. Aunque sin gran profundidad, ni siquiera claridad, y mucho menos buena comunicación con la población, a mediados del 2000, con la “Ley de simplificación y eficiencia tributaria” se buscaba dar otro paso. Estas medidas han resultado ser importantes, necesarias, pero sin lugar a dudas no son suficientes para obtener las condiciones tributarias que el país requiere generar en el nuevo contexto histórico.⁸²

En torno a la deuda interna se ha dado un debate que ha evidenciado diversas posiciones, que van de las extremistas a las moderadas en varias direcciones: cortar gastos abruptamente y privatizar a ultranza, restar importancia a la deuda, no cambiar nada o recomendar acciones política o económicamente no factibles, etc. El asunto de la privatización de empresas estatales, desafortunadamente, se ha asociado mucho con el de la deuda, con lo que se distorsiona ambos problemas (el Ministro de Hacienda Leonel Baruch propone correctamente que no se vincule a la privatización a la reducción de la deuda interna y que, más bien, ésta sea asociada al desarrollo de competitividad nacional.⁸³). Es cierto, en efecto, que la privatización puede ayudar a resolver la deuda pero ésta debería plantearse como un asunto más general del modelo económico y del *estilo de desarrollo* (con mayor claridad y perspectiva históricas). Tendría sentido, sin embargo, invertir recursos de privatizaciones en esa dirección, como han propuesto varios sectores del país. Pero debería hacerse bien, lo que no está claro. ¿Significaría privatizar un mero negocio para unos cuantos? Privatización sin regulación o sin transparencia y sin propósitos claros no sirve a los intereses nacionales. También, se deberá transformar el gasto público, pero con mucho cuidado: es un asunto muy complicado, porque los “disparadores” del gasto público no existen gratuitamente, sino que son expresión de una situación económica, social y política que debe manejarse con alta prudencia para preservar la estabilidad nacional. Lo que deseo subrayar: definir con mayor claridad el nuevo estilo de desarrollo y establecer los consensos requeridos, es lo que se vuelve esencial en este tipo de asuntos.

Transformación de los agentes productivos

Dos orientaciones nos parece importante señalar: el cambio de la estructura del empleo (y, por ende, de la economía) y el peso de la exportación.



Con relación a lo primero, corresponde a la evolución nacional no solo en los últimos 3 lustros sino desde hace más de 40 años: un crecimiento significativo del sector industrial y de servicios a expensas del agrícola, siguiendo una tendencia internacional dominante de la sociedad moderna. Costa Rica pasó de tener en 1960 un 51% de su fuerza de trabajo ocupada en la agricultura a un 24% ya en 1989-91, mientras en el sector industrial pasó de un 19% a un 30%, y en los servicios del 24% al 46%. Véase el gráfico con el porcentaje de la fuerza de trabajo ocupada por sector de actividad en Costa Rica. Esta orientación es similar en casi todos los países. Por ejemplo, Chile en los mismos años pasó de 30% en la agricultura a 18%, mientras que en la industria pasó de 20% a 30% y en los servicios de 18% a 52%. Estado Unidos pasó de tener en 1960 un 7% en la agricultura a 3% en 1989-91, en la industria de un 36% a un 26%, y en los servicios de un 57 a un 71%.⁸⁴ En los últimos años esta tendencia se ha intensificado.

Por el otro lado, es importante subrayar que el peso creciente del sector exportador en la vida nacional implica una reconversión de su lugar económico, político y social en el conjunto del país, lo cual posee consecuencias importantes para la estructura productiva nacional. El impacto del sector exportador en Costa Rica en los últimos 15 años se puede medir por el número de empresas (por ejemplo, entre 1992 y 1997: pasó de 1.751 a 1.909⁸⁵), empleados

(77.962 en 1997⁸⁶), y capital; pero, también, deben subrayarse cambios en la forma de vida y de cultura de los costarricenses que esto ha supuesto.

Dos observaciones básicas: las exportaciones aumentaron considerablemente en las dos décadas pasadas y su estructura cambió a favor de aquellas no tradicionales. Véase la tabla siguiente.

EXPORTACIONES DE COSTA RICA 1980-1997					
(millones de dólares)					
	1980	1985	1990	1995	1997
Tradicional	531,9	594,1	666,5	1.142,5	1.013,5
No tradicional	380,9	368,3	702,9	1.369,7	1.848,4
Total	912,8	962,5	1.369,4	2.512,2	2.862,0
Porcentajes					
Tradicional	58,3%	61,7%	48,7%	45,5%	35,4%
No tradicional	41,7%	38,3%	52,3%	54,5%	64,6%
Sin incluir exportaciones de Zonas Francas ni del Régimen de Perfeccionamiento Activo. Fuente: [PROCOMER, <i>Exportaciones de Costa Rica: análisis de las estadísticas</i> , 1997, p.4]					

Los productos no tradicionales sobrepasaron a los tradicionales en 1990. Y la tendencia es creciente.

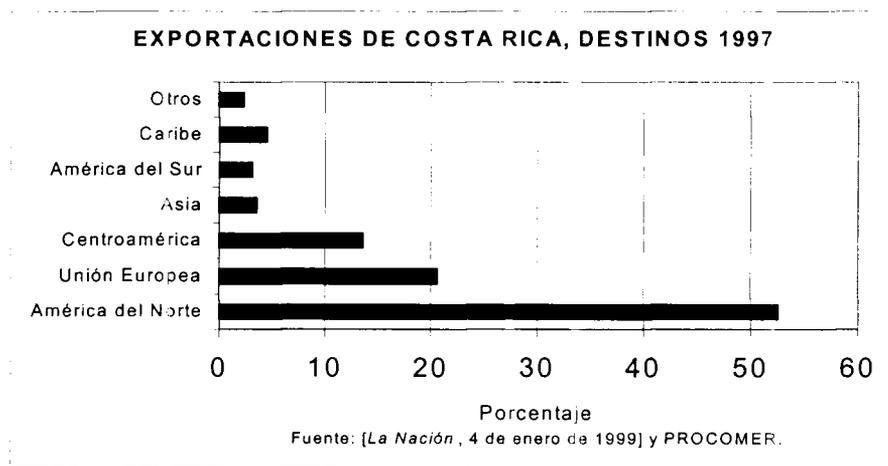
Ahora bien, aquí hay un tema que no se puede evadir: los regímenes de Zonas Francas y de Perfeccionamiento Activo se han expandido mucho, pasando de representar un 19% en 1980 a un 30% en 1997. Si se incluyen éstos y los servicios por turismo en los datos de la exportación (valor FOB de las exportaciones de bienes y servicios), lo que pareciera útil, se obtiene \$1.951 millones en 1990 y \$4.825,9 millones en 1997.⁸⁷ Las exportaciones en 1997 crecieron un 8,8% y las importaciones un 12,6%.⁸⁸ Ya comentaremos esto.

La composición de la exportación de bienes por sectores se consigna en un 57,5% para el industrial, 34,4% en el agrícola y un 8,1% en pesca y sector pecuario.⁸⁹ Una observación sobre la agricultura: aunque en los últimos 3 años se han debilitado un poco,⁹⁰ las exportaciones agrícolas siguen siendo decisivas: pasaron de \$563,6 millones en 1983 a \$820,9 millones en 1990, y a \$1778,1 millones en 1996. Durante los años noventa las exportaciones agrícolas se han más que duplicado. Especialmente las no tradicionales: del 29,1% de

las exportaciones agrícolas en 1985 al 61,7% en 1996.⁹¹ Los rubros más importantes en las tradicionales han sido banano (creció un promedio anual del 2% entre 1990 y 1996), café y azúcar.⁹² En las no tradicionales, las más dinámicas: "piña, follajes y hojas, plantas ornamentales y el melón."⁹³

En opinión de algunos investigadores del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR: el sector agrícola es muy "concentrado y poco diversificado"; mientras que en el industrial sucede lo contrario: "poco concentrado y muy diversificado" (salvo en el caso de textiles y alimentos que concentran "una parte importante de las exportaciones FOB").⁹⁴

Los mercados de exportación para Costa Rica se consignan en el gráfico.



Como se puede ver el principal destino es América del Norte con un 52,5%, la Unión Europea (20,6%) y Centroamérica (13,6%). Si nos detenemos en las exportaciones tradicionales, los datos cambian un poco: Norteamérica 48%, la UE 45% y Centroamérica 0,002%. Mientras en las no tradicionales: Norteamérica 44% y Centroamérica un 33% en 1997. Por razones evidentes, Centroamérica no representa un buen mercado para los productos tradicionales, pero sí y crecientemente para los no tradicionales.

Un dato interesante que consigna el crecimiento de la actividad exportadora en el país: 690 empresas iniciaron ventas entre 1996 y 1997. En 1997, generaron empleo a casi 17.903 personas e incrementaron el número de productos vendidos fuera del país en un 40%.⁹⁵ Un 70% de estas empresa son industriales, 20% agrícolas, 8% pecuarias y de pesca, y 2% de maquila.

¿Cuál es la conclusión con base en estos datos? Un primer paso en la diversificación exportadora se ha cumplido. ¿Y hacia el futuro?: lograr un aumento del *valor agregado* de la producción nacional, tanto en términos de nuevos productos como de nuevas áreas de exportación de contenido más tecnológico e industrial de partida. Esto supone una política decidida de mayor utilización tecnológica y, también, de progreso del capital humano. Es decir: la etapa económica que enfrenta el país enfoca privilegiadamente hacia la modernización tecnológica y hacia la educación.

Una experiencia interesante en ese sentido ha sido la conversión de algunas empresas locales en proveedoras de empresa extranjeras en general de alta tecnología. A principios de 1999, CINDE informó al país que 8 empresas locales durante 1998 hicieron alianzas estratégicas con 15 multinacionales en ese sentido. Los servicios iban desde ensamblaje de equipos médicos, calibración de equipo óptico hasta espuma antiestática.⁹⁶ Podemos suponer que esta dirección se va a incrementar.



Un lugar especial merece el sector turismo, por su impacto no solamente en las divisas sino, también, en el conjunto de la vida social. Véase el gráfico anterior para manifestar una tendencia al crecimiento: desde 1988 es aceleradamente creciente. En 1987 representaba un ingreso de \$136,2 millones.⁹⁷ Diez años después, en 1997, representó el 7,5% del PIB (calculado con la metodolo-

gía vieja) y un 22% de las exportaciones. En 1998, 942.853 turistas ingresaron a Costa Rica. Dejaron alrededor de \$829,4 millones.⁹⁸ El crecimiento entre 1997 y 1998 fue de un 13% según el Instituto Costarricense de Turismo.⁹⁹ La competencia con otros países de la región será un asunto que obligará a tomar acciones en este vital campo económico y social: según el presidente de la Cámara Nacional de Turismo de Costa Rica, Mauricio Ventura, el principal obstáculo es la ausencia de una estrategia.¹⁰⁰ Dada la envergadura del sector turismo resulta inevitable que su evolución condicione significativamente la vida cultural, educativa, laboral y comunal de amplios sectores de nuestro país.¹⁰¹ Sin duda, también está en juego el equilibrio ambiental para que la actividad sea sostenible.

La inversión extranjera

El nuevo modelo económico supone una inversión extranjera directa como algo no solo *inevitable*, sino *necesario*. La mayor internacionalización de la actividad económica costarricense y mayor presencia de inversión directa extranjera implica cambios en las características de la mano de obra, la infraestructura y servicios, de los marcos administrativos y jurídicos y de la conciencia y cultura que consecuentemente plantean estos procesos. La situación convoca acciones educativas en el sistema de salud, infraestructura, en la urbanización, en las costumbres y hasta en las actitudes de las personas.

En la inversión extranjera directa en Costa Rica, en los últimos años se ha logrado un crecimiento promedio al año del 16,8%. Ya entre 1985 y 1995 las inversiones extranjeras se habían superado en un 500%.¹⁰² Desde 1994 han promediado unos 300 millones de dólares por año. En 1999, y con base en la nueva metodología para el cálculo del PIB, representa un 3,8% del PIB (un 5% con la metodología anterior). La inversión extranjera se ha concentrado esencialmente en los sectores agrícola e industrial, con mayor dinamismo a partir de los años 90 en el sector industrial. Alguno de los sectores especialmente significativos son los relacionados con el banano, la piña, las plantas y las flores por el lado agrícola, y, por el lado industrial, los textiles y, más recientemente, la industria electrónica y de alta tecnología en general. En el terreno de

los servicios la inversión extranjera no ha sido relevante, salvo probablemente en el caso del turismo.

Para la CEPAL, en 1998, las inversiones extranjeras directas (unos \$600 millones) fueron el motor del crecimiento que experimentó Costa Rica (con relación a este crecimiento el gobierno lo consignó en un 6,2%¹⁰³, según metodología anterior para calcular el PIB), que nos colocó como la segunda nación con mayor crecimiento en la región. El crecimiento de estas inversiones entre 1997 y 1998 fue de un 16,3%. En 1999, el capital extranjero llegó a los \$628 millones. Entre 1985 y 1999, el total de inversión extranjera fue de unos \$3.941 millones. Entre 1991 y 1999 la inversión extranjera directa pasó de representar un 2,5% a un 3,8% del PIB. Véase la tabla siguiente.

INVERSION EXTRANJERA DIRECTA, 1991-1999									
Con respecto al PIB									
Años	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
IED	2,5	2,7	2,6	2,8	2,9	3,6	3,2	4,4	3,8
Fuente: [Banco Central de Costa Rica]									

Estos datos reflejan la instalación de 18 empresas extranjeras, un 50% de éstas proveedoras de INTEL (Entex, DEK, Aetec, Hewlett Packard, Pycon y Schlumberger).¹⁰⁴ Estas empresas suponen una inversión inicial de \$91 millones y 265 nuevos empleos. Entre ellas están otras grandes compañías no electrónicas como la Abbott Laboratories (en Barreal de Heredia: \$60 millones de inversión), Alcoa CSI (taparoscas de plástico en Cartago: \$16 millones) y Western Union (transferencias financieras en Santa Ana). CINDE esperaba que en el periodo inicial de dos años estas empresas hubieran invertido unos \$209 millones y generado unos 1.730 empleos.

Merece otorgarle relevancia especial a las empresas de alta tecnología. Aunque desde finales de los 80 se ha dado este tipo de inversión en Costa Rica, ha adquirido una extraordinaria importancia en las administraciones Figueres y Rodríguez. Lo más significativo o "emblemático", si se quiere, fue el logro de la instalación de la empresa INTEL en territorio nacional (en 1998 ya representó alrededor de un 13% de las exportaciones nacionales, en 1999 la venta de los microcircuitos de INTEL, \$620,8 millones, representaron un 38,7% de las exportaciones realizadas por el país durante el primer trimestre, y unos \$1.500

millones en diciembre de 1999 con dos plantas). Un "monstruo" del mundo de los microprocesadores al establecerse en un país como Costa Rica genera varias cosas: por un lado, recursos en términos de capital invertido, infraestructura, exportaciones, mano de obra. Pero, también, implica muchas otras cosas: empresas que acompañan a INTEL para suplirla de una serie de productos o procesos intermedios en la fabricación de *microchips*. Sin embargo, probablemente lo más importante que se ha logrado con una acción de esta naturaleza es la *acreditación* de Costa Rica por la escogencia realizada por una empresa como INTEL. Si INTEL escogió Costa Rica, la "mesa está servida" para que otras empresas de alta tecnología, también, escojan Costa Rica para invertir directamente; y esto es lo que, precisamente, ha sucedido en los últimos años (Photocircuits Corporation, EMC Technology, DEK USA, etc.). Otro caso reciente: la empresa Procter and Gamble con un Centro Global de Servicios en Santa Ana, una primera etapa en el año 2000.

Como afirmó, en 1998, Craig Barrett (Presidente de INTEL): "Si INTEL adquirió un compromiso tan grande en este país, lo que atrajo mucha atención del mundo, fue porque encontró los requerimientos necesarios para operar, así que ese debe ser un buen lugar para ir".¹⁰⁵

Este tipo de inversiones posee algunas consecuencias que nos parece pertinente mencionar. Una particularmente significativa; la elaboración de un plan de desarrollo en informática y electrónica que integra la educación secundaria, el INA y algunas universidades.¹⁰⁶ Esto está caminando. Otro asunto que hace concurrir economía y universidades: la necesidad de reorientar muchos de nuestros profesionales con doctorados o maestrías en ciencias básicas, electrónica o informática que hasta ahora han estado asociados a la universidad con poca orientación a la aplicación, generar cultura y formación en las normas de calidad para productos informáticos o electrónicos, etc. Pero el asunto posee una perspectiva general adicional: para que la alta tecnología pueda llegar a convertirse en un lugar decisivo de la economía nacional, serán necesarias modificaciones importantes en el sistema educativo costarricense; por ejemplo, en cuanto al espacio y valor de la formación en ciencias naturales y tecnologías. Conclusión evidente: una relación más estrecha entre academia, educación y empresa. Esto, a la larga, beneficiará no solo a las empresas electrónicas de tecnología sino, en general, a las empresas, instituciones y los diferentes procesos de desarrollo fundamentados por el conocimiento.

Un estudio de PROCOMER, dado a conocer en mayo de 1999, revelaba el influjo de la alta tecnología en la composición de nuestras exportaciones que incluyen recientemente más productos diferenciados y de base científica. Véase el cuadro siguiente. En 1994 estos 2 rubros representaban un 23,9% del total de exportaciones, mientras que en 1998 ya es de un 65,9%. Se triplicó. Esto es muy importante para los planes futuros del país. Costa Rica ha sabido atraer, inteligentemente, inversiones extranjeras en alta tecnología.

COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE COSTA RICA, 1994, 1997, 1998						
	1994		1997		1998	
	Sin zona franca	Con zona franca	Sin zona franca	Con zona franca	Sin zona franca	Con zona franca
Intensiva en recursos	45,5	5,7	46,0	4,9	46,9	3,2
Intensiva en trabajo	23,9	69,5	22,5	60,1	23,3	29,5
Intensiva en escalas	16,5	1,0	17,9	2,4	16,9	1,4
Productos diferenciados	6,3	20,0	6,9	28,1	6,4	34,3
Base científica	7,9	3,9	6,6	4,5	6,2	31,6

Fuente: [Barquero, Marvin: "Ciencia impulsa exportaciones", *La Nación*, 4 de mayo de 1999, p. 27 A]

La idea de impulsar un "corredor tecnológico" en Costa Rica puede prosperar y si esto se materializa esa dirección se convertirá en un factor decisivo para la configuración de la sociedad costarricense del futuro. Sin embargo, debe advertirse, Costa Rica no está sola en este tipo de estrategia: compite con países como Irlanda, Suecia, Malasia, México, Chile y Filipinas que poseen una base legal y estructural mejor.

Finalmente, no se debe perder la perspectiva con la inversión extranjera: si bien representa empleo, prestigio económico, y posibilidades de transferencia tecnológica y expansión productiva nacional, que ésta posea un impacto dinamizante y sostenible para el país dependerá de muchas variables, y en particular de la capacidad endógena de buscar los vasos comunicantes con la economía, la cultura y la educación nacionales. Que no genere solo enclaves tipo "bananeros" y haga una verdadera simbiosis nacional no es automático, requiere una voluntad política y una estrategia nacional inteligente. Para empezár, no se debe propiciar lecturas equivocadas sobre la economía nacional: por ejemplo, con INTEL y los regímenes especiales nuestras exportaciones ofrecen un

superávit, pero sin ellos ofrecen lo contrario: mientras se consigna un crecimiento de exportaciones totales en 1999 del casi el 20%, si se quita INTEL y las zonas francas, hubo, más bien, un decrecimiento del mismo orden. Además de los problemas con el cálculo del PIB, debidos a la subvaluación que ya analizamos en otra sección, hay que tener mucho cuidado porque este indicador se ha visto desvirtuado, y lo será aun más, por el papel de la empresa extranjera: crece el PIB pero no se refleja lo que pasa realmente en el país, la colectividad de carne y hueso. Por ejemplo, mientras que el PIB creció en 1999 un 8,3% (y aunque deberá ajustarse el estimado de acuerdo a la nueva metodología en el cálculo del PIB), la realidad es que ingreso nacional apenas lo hizo en un 2,1%. Otro ejemplo: véase en el anterior cuadro, cómo en las exportaciones *sin maquila* en contraste con las que sí la incluyen el componente "base científica" o "productos diferenciados" en 1994 sumaba 14,2% y en 1998 12,6% (incluso disminuyó en ese periodo). El 70,25% de nuestras exportaciones sin maquila son intensivas en recursos o trabajo. Otro ejemplo, pero en otro sentido: en julio del 2000, se dio una alarma porque las exportaciones a mayo de ese año habían caído un 9,7%. Razones: merma en \$242 millones de INTEL, así como bajas de \$60 millones en el banano. No hay que llamarse a engaño.

Esta perspectiva no puede perderse. Por eso no está de más, tampoco, resaltar la estructura actual de la industria: según la Cámara de Industrias de Costa Rica, hay 4.838 empresas, de las que un 94% son de base local (con 157.677 trabajadores) y el resto asociadas a los regímenes especiales de exportación (con 45.824 trabajadores). Estas últimas, sin embargo, representan el 62% de las exportaciones industriales. El asunto aquí es que el sector de las industrias de base local no está creciendo suficientemente porque "está sometido a los efectos de las políticas de estabilización (restricción de crédito y aumento en las tasas de interés, entre otras), porque debe enfrentar competencia desleal como resultado de prácticas de comercio ilícitas, porque no cuenta con programas estructurados integralmente que impulsen su competitividad e internacionalización".¹⁰⁷ Lo que está planteado, en efecto, es un ajuste en la política industrial que no solo enfoque la necesidad de la inversión extranjera —que es esencial— sino que incluya una estrategia para la industria de base local. Y de la misma manera que, con relación a la inversión extranjera, busque consciente y lúcidamente el desarrollo de lazos simbióticos con el país (lugares privilegiados: la transferencia tecnológica y el capital humano). Preservar y amplificar la

brecha entre dos economías en suelo nacional, con reglas y dinámicas diferentes, nunca nos podrá conducir al progreso social y nacional.

Antes de analizar la reforma del sector de energía y telecomunicaciones (invocación decisiva de planos económicos, políticos e ideológicos) y antes de realizar una recapitulación general histórica y política, nos parece imprescindible incursionar en las perspectivas del nuevo modelo económico nacional en el escenario más factible que podemos prever.

Perspectivas económicas

Empecemos retomando varios asuntos de la economía nacional, regional e internacional en general. Mucha atención recayó en los últimos años sobre la crisis asiática y sus efectos en nuestra región.¹⁰⁸ Países como Chile con un 33% de sus ventas en Oriente tuvieron que reducir sus expectativas de crecimiento de un 7% a un 6 o 5%. Había la posibilidad, por ejemplo, de que la crisis llegara a afectar seriamente al gigantesco Brasil (vulnerable, con déficits fiscal de unos \$65.000 millones, de cuenta corriente \$40.000 millones y con una deuda pública interna de \$200.000 millones). El G7 y los organismos multilaterales financieros se comprometieron –hasta cierto punto– en la resolución de la crisis asiática y a ayudar a Brasil (que representa un 40% de la economía latinoamericana: su crisis si afectaría a Norteamérica). Mucho estaba en juego. El gobierno de Brasil tomó medidas de estabilización económica muy drásticas, que ya en la primera mitad de 1999 habían dado algunos resultados positivos: bolsa en alza, baja de intereses, fortalecimiento de la divisa y, tal vez lo más importante, avances en algunas privatizaciones (unos \$14.000 millones en privatizaciones en 1999) para obtener recursos que si se usaran adecuadamente tendrían un impacto positivo en el desarrollo económico de ese país. Hoy el futuro de este país suramericano aparece siempre incierto. Ahora bien, aunque la crisis en el mundo asiático parece haberse conjurado se esperan consecuencias que se extenderán durante algunos años. Para Costa Rica esta situación no fue tan grave debido a que sus principales mercados están en Norteamérica y Europa, que atravesaron hasta el 2000 un buen momento económico.¹⁰⁹ Estados Unidos tuvo una tasa de desempleo de 4,1%, la más baja en 3 décadas, con una inflación del 2,7%. De igual manera, se esperaba que la Unión Europea

creciera en el 2000 casi un 3%, frente a un 2,1% en 1999. No obstante, de cara a los siguientes años, se prevé una desaceleración de la economía norteamericana, que podría cambiar el panorama en profundidad, debilitando las perspectivas económicas del país. En esa coyuntura pesará el resultado de la elección de un nuevo gobierno en los EUA. No obstante, en general, volvemos a nuestra tierra, para Costa Rica, a pesar de la incertidumbre y alerta necesarias que se generaron en esos años, la situación no llegó a ser de alto peligro.¹¹⁰

Tampoco la destrucción debida al huracán Mitch, en 1998, generó tantas consecuencias negativas económicas para el país. Se sostuvo el flujo migratorio hacia Costa Rica y disminuyó hasta cierto punto el mercado regional (destino del 33% de nuestras exportaciones no tradicionales). Pero, de la misma manera, el mercado y la economía regional e internacional redirigieron sus acciones hacia el país.

No deja de tener importancia en las perspectivas económicas la aprobación por parte del Senado de los EUA, el 11 de mayo del 2000, de una ley que amplía la llamada Iniciativa de la Cuenca de Caribe. Según la viceministra de Comercio Exterior de la Administración Rodríguez, Anabel González, esta situación permitiría un crecimiento en las exportaciones de las textileras locales de unos \$100 millones y empleo para 6.000 personas en un par de años. La realidad es que este sector sufrió las consecuencias del NAFTA en 1994, al motivar el traslado de este tipo de empresas a suelo mexicano (con beneficios de exportación al mercado de los EUA: sin aranceles), debilitando fuentes importantes de empleo. No obstante, se trata de un sector que, por lo demás, aunque es el tercer generador de divisas del país, después de INTEL y el turismo, no genera mucho valor agregado.

¿Un primer balance? Aunque tomando en cuenta las distorsiones regionales o internacionales que hemos mencionado o las que pudieran surgir de nuevas situaciones -sobre todo externas-, lo que tenemos encima en los siguientes años es lo relativo a los asuntos *internos* de fondo -*estratégicos*- que pueden favorecer el crecimiento económico y hacer progresar el país.

Vayamos a temas que tocan las perspectivas con más fuerza: fue importante el ingreso de Costa Rica al GATT (que desde el año 1987 se venía buscando) y que, posteriormente, dio origen a la Organización Mundial del Comercio. El ingreso de Costa Rica en este marco internacional establece derechos y deberes de la negociación comercial. Costa Rica deberá someterse a los

critérios y reglas arancelarias establecidas; es decir, a las tarifas de protección acordadas internacionalmente. Esto obliga a Costa Rica a no ir hacia atrás en el proceso de desarancelización que se ha realizado y, probablemente, ir más hacia delante en esa misma dirección. De la misma forma, le permite a Costa Rica establecer alegatos dentro de este marco internacional contra políticas de otras naciones que rompan los acuerdos internacionales establecidos (como en las textiles con Estados Unidos y el banano con la Unión Europea). Este paso ha sido fundamental para las perspectivas de desarrollo económico y comercial de Costa Rica. Claro está, en todo esto no hay que formarse ilusiones estériles o adoptar poses ideológicas abstractas, porque con la doble moral que campea en la economía mundial, hay que moverse con astucia y pertinencia. Eso del "mercado libre" por más bueno que suene en teoría, nadie lo cumple en la práctica, por lo menos todavía. Y aunque haya que posicionarse adecuadamente en la dirección de favorecer mayores niveles de comercio internacional sin barreras, no se pueden tener ni la ingenuidad ni el dogmatismo doctrinal como consejeros.

Aunque, desde 1961, Costa Rica es parte del Mercado Común Centroamericano, la realidad es que las acciones de política económica orientadas hacia la apertura, la liberalización, han sido realizadas con independencia del resto de los países de la región. En la Administración Figueres se buscó acuerdos multilaterales, en la de Rodríguez la orientación ha sido más independiente con relación a la región. Costa Rica ha participado de una manera muy activa en las negociaciones para crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), lo que constituye una de las dimensiones de mayor relevancia en las perspectivas económicas del país, a pesar de las críticas y la incertidumbre que han rodeado este proyecto. Algunos estudios indican que Costa Rica ocupa un segundo lugar con relación a Centroamérica en su capacidad para ingresar sin problemas al ALCA, y un décimo lugar con relación a todo el continente americano. Incluso, un reciente estudio del Institute for International Development (Harvard) y el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, en 1998, colocó a Costa Rica como el país centroamericano más competitivo y el segundo en Latinoamérica (después de Chile).¹¹¹

Ahora bien, con la perspectiva en la mente de una mayor apertura comercial, inevitable, el país deberá dotarse de una estrategia inteligente, adecuada, dinámica, visionaria pero realista, para fortalecer su economía y aumentar sustancialmente sus exportaciones a la vez que ampliar sus propios mercados in-

ternos con mayor capacidad. Plantea apertura y proteccionismo en las cantidades adecuadas. Para ello se invoca la convergencia de economía y política social, y se requiere consenso, voluntad y grandes dosis de gobernabilidad. Hay varios asuntos económicos que deben señalarse. En primer lugar, deberá mejorar toda su infraestructura: una extraordinaria debilidad para el sector productivo según el mismo estudio (un estudio del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, dado a conocer en marzo de 1999 señalaba: "... todos los inversionistas entrevistados identifican claramente la infraestructura física de Costa Rica como el principal reto para continuar modernizando su economía y tratar de competir con las naciones más desarrolladas del mundo").¹¹² En segundo lugar, deberá obtener un mayor nivel de estabilización macroeconómica, lo cual obliga a acciones sostenidas y eficaces en la política monetaria, en el régimen cambiario y, en general, en todos los procesos que aseguren equilibrio fiscal. En tercer lugar, debe entrarle a una amplia reforma tributaria que haga descansar los ingresos fiscales o públicos no tanto en las tarifas arancelarias. En cuarto lugar: debe asegurar la mano de obra capaz y diestra. En quinto lugar: una expansión del uso tecnológico en la producción y un aumento del valor agregado. Todos estos asuntos son parte de una agenda económica inconclusa que está planteada para los siguientes años.

Costa Rica posee extraordinarias condiciones (competitivas en Centroamérica y en el resto de América Latina) para convertirse en un exportador de servicios, no solamente de alta tecnología como el caso de la electrónica, sino también de educación, salud, cultura, etc. Algunas de las condiciones que establecen esta ventaja para Costa Rica son, por ejemplo: la calidad de la mano de obra (en términos de mejor educación, formación y capacitación), un sistema de seguridad y salud que favorece la productividad del trabajo, la estabilidad sociopolítica, un lugar geográfico estratégico, colocada en el "ombbligo" del continente; excepcionales condiciones turísticas, y a esto hay que añadir condiciones especiales para la atracción de inversión extranjera directa como las zonas francas, incentivos y ventajas de parques industriales, y cierto nivel de infraestructura organizativa para las exportaciones. Estos son factores que ayudan en la competitividad del país con relación a la inversión directa extranjera. No obstante, también, hay una serie de dificultades ya mencionadas (infraestructura, ineficiencia de los servicios estatales, vulnerabilidad macroeconómica y comercial, inseguridad ciudadana, ...). Como se señala en el *Estado de la Nación* de 1998: "... los esfuerzos por estabilizar no han sido suficientemente

sólidos y eficaces. (...) no se observan cambios significativos en ciertos indicadores y políticas que podrían ofrecer un mejor clima para el desarrollo de las empresas".¹¹³ En general, las diferencias entre los países pequeños y grandes de América Latina pesarán en las posibilidades de aprovechar la apertura comercial. Todo dependerá de las acciones que se tomen.

Si bien los indicadores de crecimiento son mejores que hace algunos años (6,2% o 8% -según diversas fuentes- del PIB en 1998 y 8,3% en 1999 fueron indicadores positivos), y existen recursos y ventajas comparativas que pueden colocar al país en ruta hacia un mejor progreso, los problemas de liderazgo político, social y económico no permiten asegurar un futuro promisorio. Ya en julio del 2000 el Banco Central había anunciado que la expectativa optimista de un crecimiento del 6% en ese año debía cambiarse hacia una más razonable: alrededor del 4,7% en el 2000. Pero la realidad fue aun más dura: en diciembre la CEPAL consignó un 1,4%. No se espera más de un 3,2% en el 2001. Si bien en esta ocasión el debilitamiento en la producción de alta tecnología -INTEL- fue lo decisivo en el resultado, nada puede promover el optimismo. La misma inflación cerró en un 10,25% en el año 2000 y en el mismo orden estará en el 2001: aunque estable una de las más altas del continente. De igual manera, ha seguido creciendo el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y se espera siga creciendo en los siguientes años. Otros indicadores económicos tampoco son buenos. [Y hay que evitar la distorsión en la percepción sobre la *performance* económica del país, en uno u otro sentido. Dos economías, casi mundos paralelos. En 1999, por ejemplo, sin las zonas francas el comportamiento de la economía netamente local fue deficiente, incluso por debajo de la media de todos los años 90. En el 2000, sin INTEL -que empezó a sufrir una fuerte crisis- las cosas daban una mejor imagen, pero no tanto.] Las consecuencias no pueden ocultarse: de persistir la fragilidad de nuestra economía -aunque relativamente estable- solo se puede agravar la crisis de confianza y optimismo que golpea nuestro entorno social, potenciar la incertidumbre y el desencanto, vectores que nutren la caldera de la ingobernabilidad. Pero sin ésta última no son posibles reformas económicas radicales. ¿Un círculo vicioso? ¿Un nudo gordiano? Dejemos las cosas aquí, ya abundaremos sobre estos asuntos en los siguientes capítulos.

EN EL CORAZÓN DE LA TRANSICIÓN: *ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES*

Antes de hacer una recapitulación y síntesis final, nos ha parecido pertinente hacer una larga digresión en torno a la problemática de la transformación de los sectores de energía y telecomunicaciones. El asunto es decisivo no sólo porque estos sectores en sí mismos constituyen dimensiones vitales de cualquier estrategia de desarrollo nacional, sino porque su reforma ha convocado la atención ciudadana de manera extraordinaria, ha puesto en jaque la institucionalidad y la gobernabilidad en el país, y porque la forma en que Costa Rica termine sancionando esta realidad determinará el curso de la transición en que vivimos, la construcción del estilo de desarrollo de las nuevas generaciones. Ha invocado planos de naturaleza ideológica además de política y ha tensado todas las fibras de la ciudadanía. No sería posible para la comprensión del escenario nacional hacer solamente una mera incursión en esta problemática, nos vemos obligados a entrarle con cierto detalle, y, cuando resulte pertinente, agarraremos el toro por los cuernos y expresaremos nuestra visión con todo rigor. Finalmente, para completar nuestra perspectiva, añadiremos una reflexión en torno al asunto de la privatización de activos estatales en las estrategias de desarrollo, tema que, si bien escapa las fronteras de la energía y las telecomunicaciones, refuerza nuestro estudio.

La historia reciente comienza en la Administración Figueres con la propuesta de varios proyectos de reforma del sector electricidad y telecomunicaciones. En agosto del año 1996, la Junta Directiva del ICE aprobó tres anteproyectos de ley que luego fueron presentados por el gobierno de la República a la Asamblea Legislativa: Ley General de Electricidad, Ley General de Telecomunicaciones y Ley de Modernización y Fortalecimiento del ICE (un "combo" eléctrico o energético). En abril de 1998, se presentó la Ley Reglamento de Reorganización en Unidades Estratégicas que divide el ICE en *Icelec* (electricidad) e *Ictel* (para telecomunicaciones). Estos proyectos, que han sufrido una gran discusión en diferentes foros, han buscado ser una respuesta a la necesidad de modernizar esta institución. Los proyectos apuntaban a dar mayor participación al sector privado de diferentes maneras y a buscar una racionalización y optimización de las actividades y servicios del ICE, pero preservando la institución en manos estatales.

En el gobierno de Rodríguez se siguió una dirección similar. En setiembre de 1998, presentó sus proyectos, no muy diferentes de los de la anterior administración. Estos se sometieron al Foro de Concertación Nacional, que concluyó, en octubre de 1998, la necesidad de la apertura de las telecomunicaciones y el fortalecimiento del ICE. Luego, durante 1999, la Asamblea Legislativa discutió una reforma del ICE para convertirlo en una institución estatal bajo “el régimen jurídico de empresa pública”. En esencia: la posibilidad de permitir instituciones estatales en régimen de competencia, sin que se implique privatización ni, tampoco, se dejen éstas como han estado hasta ahora. El asunto ha sido difícil: han participado premisas ideológicas y, también, cálculos políticos, y hasta económicos personales. El híbrido, una alternativa a la mera privatización, también, se coloca en el marco de tendencias recientes dentro de organismos financieros multilaterales (que sacaron lecciones importantes de la política de privatización –venta de activos– de los años pasados). Entre fines de 1999 y marzo del 2000, se dio un consenso entre el PLN y el PUSC, que se materializó en un proyecto, el cual, aunque aprobado por los diputados, fue congelado debido a la presión popular. La dirección que el mismo afirmó, tuvo detractores de diferentes tipos. Para algunos, no está claro que este tipo de híbridos podría resolver efectivamente los problemas a los que se busca dar repuesta. Podría resultar, como señaló Juan José Sobrado, que con ello se esté buscando la cuadratura del círculo, y que la solución esté en otra parte.¹¹⁴ Pero el asunto es decisivo para el destino de Costa Rica.

¿Es necesaria la reforma del ICE y del sector de energía y telecomunicaciones?

Consideremos un primer elemento: el precio del servicio telefónico. En un artículo distribuido a través de Internet en abril de 1999, el exministro de Planificación de la Administración Figueres Olsen, Leonardo Garnier, recogía datos importantes: el precio de las llamadas telefónicas resultan menos caras en Costa Rica que en la mayoría de países de América Latina, en especial en países que han tenido procesos profundos de privatización de esos servicios como Argentina y Chile. Garnier con datos de una investigación de Philip Seas y Sharon Donovan del *Instituto Alexis de Tocqueville* nos presentó datos que nos

parece pertinente considerar aquí. Consignaba, por ejemplo, el costo del servicio telefónico para familias de bajos ingresos (con un consumo promedio de 240 minutos en llamada locales): Costa Rica es el cuarto país del continente con precios más baratos con \$4,3. Los datos revelan, además, que Costa Rica es el segundo país con precios más baratos para familias de ingreso medio (con un consumo de 240 minutos en llamadas locales y 10 llamadas de 5 minutos de larga distancia local), y es el sexto más barato para familias de consumo alto (1500 minutos locales, 240 minutos de larga distancia, etc.). Los datos que comunicó Garnier señalan dos cosas: primero, que los precios de este servicio en Costa Rica integran un componente social, benefician más a sectores bajos y medios. Y segundo, que la privatización no puede asegurar en sí misma mejores precios para la mayoría de los usuarios. Esta es una variable que debe tomarse en cuenta. Hay que, sin embargo, relativizar las apreciaciones: no todas las privatizaciones son iguales, algunas dejan monopolios privados sin competencia, otras no, algunas se hacen sin un Estado dotado de mecanismos de regulación y control social, a veces la corrupción campea y la privatización es una repartición entre amigos. El asunto es más complejo.

En el escenario debe colocarse además de tarifas, densidad y cobertura de los servicios, eficiencia, modernización y respuesta a los influjos tecnológicos y las nuevas necesidades económicas y sociales. A mediados del año 2000, el diario *La Nación* dio a la opinión pública costarricense un análisis comparativo en torno a la situación de las telecomunicaciones en varios países del mundo incluyendo a Costa Rica, e información muy valiosa, que se puede resumir en un cuadro.

DATOS COMPARATIVOS SOBRE TELECOMUNICACIONES: USUARIOS, 1999			
País	Usuarios Tele- fonía fija C/100 hab.	Usuarios Celulares C/100 hab.	Usuarios In- ternet C/10.000 hab.
Alemania	58,78	28,56	1 934,83
Australia	52,12	34,38	2 643,94
Brasil	14,87	8,65	208,35
Chile	20,70	15,05	416,15
Costa Rica	20,41	3,64	381,38
El Salvador	7,61	6,22	65
Estados Unidos	66,10	31,15	3 992,36
Finlandia	55,29	66,70	3 227,44
Francia	57,91	36,40	961,18
Irlanda	47,77	37,79	1 198,36
Israel	47,20	45,89	752
Japón	49,40	44,94	1 323,42
México	11,22	7,83	256,76
Rusia	19,71	0,92	183,43
Suráfrica	12,47	6,14	310,95
Taiwan	54,42	52,14	1 373,07
Uruguay	27,07	9,56	905,49
Por continente			
Africa	2,34	0,55	22,41
Europa	38,13	21,82	860,82
América	32,75	16,40	1 602,16
Asia	8,01	4,44	107,47
Mundo	14,88	8,11	418,62
Fuentes: [Segini, Giannina: "Telecomunicaciones con reglas obsoletas", Diario <i>La Nación</i> , 2 de agosto del 2000, p. 5 A.], [Unión Internacional de Telecomunicaciones: <i>Indicadores de telecomunicaciones de las Américas</i> , abril 2000], [Libro de Estadísticas Mundiales del 2000]			

Algunas conclusiones saltan a la vista. Hay evidentes distancias entre el mundo desarrollado y el que está en desarrollo, la fractura Norte-Sur. De igual manera, entre continentes, como África y Asia frente a Europa y América, en gran parte por la presencia misma de los países de alto desarrollo. Las comparaciones entre Costa Rica y el mundo desarrollado son necesarias para poner la vista en los niveles a los que se debe aspirar, aunque debe tenerse cuidado en no perder de vista la realidad, y realizar la comparación con países de la región o de trayectorias hasta cierto punto comunes, para apreciar con justicia la situación. En

el número de usuarios: en la telefonía fija, de los países latinoamericanos considerados solamente Chile y Uruguay están un poco mejor que nuestro país; en los celulares, todos ellos están por arriba de Costa Rica; en Internet, de nuevo Chile y Uruguay están por encima, solo que esta vez, especialmente Uruguay, con mucha diferencia. En cuanto a esa variable, Costa Rica está bien en telefonía fija, mal en celulares e Internet. Ahora bien, por otra parte, si se retoma la variable de las tarifas de servicios, en lo que se refiere a telefonía fija al igual que en la celular Costa Rica posee las tarifas más bajas del continente (9,27 colones por llamada de 3 minutos, y 5.207 colones por 100 minutos en la celular); en Internet, las tarifas, aunque no tanto, son también bajas. Por otro lado, en la telefonía fija y celular los tiempos de espera para obtener la línea son muy altos. Además, en los últimos años el número de averías en la telefonía fija se ha incrementado.¹¹⁵ ¿Un balance? Estos datos revelan que el país, en cuanto a telecomunicaciones, aunque lejos de los indicadores del primer mundo, posee puntos fuertes (bajas tarifas, cobertura razonable en la telefonía fija) pero también deficiencias (insuficiente cobertura en telefonía celular e Internet). Las deficiencias se concentran en los sectores que en el mundo han tenido un mayor desarrollo tecnológico, y cuya dinámica de expansión es y será cada vez más intensa. En el nuevo escenario histórico, una pregunta que nos refiere al punto de fondo es: ¿podría Costa Rica preservar precios bajos y la solidaridad social que esto implica, y a la vez competitividad tecnológica, eficacia y eficiencia, con las condiciones que posee actualmente? Y si se acepta que debe haber cambios y modernización: ¿hacia dónde se deben dirigir las acciones? Se trata, sin duda, de una situación compleja, donde hay que hacer sumas y restas, ver resultantes vectoriales, privilegiar los factores dinámicos, a la vez que medir las consecuencias sociales de las acciones a tomar. No es fácil y por eso el país deberá analizar con prudencia los pasos a seguir.

Será de relevancia absoluta no perder la perspectiva global, la percepción del momento: la telefonía no es idéntica a telecomunicaciones, es apenas una de sus partes y, en el escenario que vivimos, los asuntos como Internet o la transferencia de datos y servicios, son la locomotora del sector, y por lo tanto la discusión debería colocarse en esta dirección. En mitad de un escenario histórico que se construye sobre los hombros de la caída del fracaso del mundo soviético (modelo de estatismo extremo y dictadura totalitaria), del fortalecimiento de la sociedad civil, y en medio de la mayor fase de globalización e internacionalización de la vida social en el planeta: ¿será compatible apuntalar

el monopolio estatal y modernizar el servicio en estas áreas?, ¿será la solución una privatización de estos sectores?, o, tal vez, ¿la ruptura del monopolio aunque preservando una empresa estatal como otro operador? Aquí suelen introducirse variables más generales o incluso ideológicas, que no queremos evadir.

Antes de entrarle a esas variables, queremos hacer una apreciación de entrada: si bien en Costa Rica energía y telecomunicaciones han estado integradas en una institución, no debe perderse de vista que se trata de sectores distintos, que pudieron haber tenido otra evolución histórica. Por ejemplo, energía pudo haber estado ligada a ferrocarriles, y telecomunicaciones a correos, como ha sucedido en otras latitudes. El sector de energía no posee las mismas características de expansión tecnológica y de competencia económica que el de telecomunicaciones. Parece ser lo más razonable de cara al futuro que esta diferencia se consigne en instituciones y marcos jurídicos distintos. Y, por supuesto, debería pensarse en estrategias diferentes apropiadas a la dinámica y las condiciones de cada sector.

Al margen de la discusión general sobre los beneficios de la privatización o no, o de la ruptura de los monopolios y las bondades de la competencia, el telón de fondo en este asunto lo constituye el vertiginoso desarrollo de las tecnologías de telecomunicaciones y, de manera diferente, el creciente curso de las demandas energéticas en el país. Con relación a lo primero, gracias a la convergencia de varias tecnologías que van desde la electrónica y la informática, la ingeniería de materiales, hasta la ingeniería de satélites, se ha dado, y se dará aún con mayor intensidad en el futuro, un replanteo de todas las reglas del juego en lo que se refiere a cómo manejar este sector de la economía y los servicios. Ya el teléfono no es el teléfono: la telefonía refiere a la computadora, al mundo de la informática y la electrónica, y a un montón de servicios y funciones que nada tienen realmente que ver con el teléfono, eso sí: todos integrados en un abrazo asfixiante. Cada 18 o 24 meses se multiplica por 2 la velocidad de los procesadores de las computadoras (Ley de Moore), y todo en ciencia y tecnología se ve obligado a adoptar este *tempo*. El conocimiento ha sufrido una mutación que enfatiza en una escala cualitativamente superior la aplicación. La dinámica de progreso es escalofriante: del electrón a la óptica o al chip que replica el ADN; en poco tiempo, ya no será mera ciencia ficción. ¿Y el mundo? No tiene escapatoria. Se ajusta a los ritmos. El mundo *alámbrico* (de cobre o de fibra óptica), el dominio de lo *inalámbrico*, lo satelital y los espacios radioeléctricos, el lugar de las computadoras, de la Internet I, II, III (?), ..., todo

entra en un desarrollo, una vorágine de cambios, que conspira contra lo "viejo" y, también, debe decirse, contra las fronteras geográficas y nacionales. ¿Qué hacer? Si el desarrollo futuro dependerá cada vez más del sector telecomunicaciones, los países no tendrán otra alternativa que realizar inversiones sustanciales y, más que eso, darle en la vida social un lugar aun más relevante. Pero ¿cómo?

Según algunos pronósticos –conservadores, en nuestra opinión–, para Costa Rica, hasta el 2003 se calcula en unos \$1.100 millones la inversión que debería hacerse en servicios eléctricos y de telecomunicaciones: unos \$800 millones para generar 400 megavatios de energía eléctrica y unos \$300 millones para apenas cubrir la demanda telefónica. ¿Podría el Estado costarricense asumir esta inversión? ¿De dónde saldrían los recursos?, ¿de tarifas mayores en estos servicios?, ¿de transferencias de otros sectores del Estado?, ¿de más deuda externa? Aquí se ha dado una discusión entre especialistas, porque algunos economistas consideran que solo de la empresa privada se pueden obtener los recursos, mientras que otros consideran que el ICE puede hacerlo aportando, por ejemplo, su actual superávit acumulado y un endeudamiento a pagar con las utilidades futuras. Ahora bien, ya sea que se utilicen fuentes públicas o privadas, el costo de la inversión lo tendrá que pagar la población, de una u otra manera, con tarifas o con deuda, a corto o largo plazo. Nadie va a regalar nada en estos tiempos, en que ya no hay ni siquiera Guerra Fría. ¿Qué será lo más eficiente y mejor para el desarrollo del país? Hay varias interrogantes que se deberán responder, por ejemplo: ¿cuáles son las posibilidades de obtención de crédito internacional por parte del ICE en el actual escenario?, ¿cuál sería su capacidad efectiva de endeudamiento sin comprometer al resto del Estado? Si no hay participación privada y se preserva el monopolio estatal, el ICE deberá cargar con toda la responsabilidad (y por supuesto con los riesgos) y, no se puede negar, co-solidariamente el Estado costarricense. ¿Será esto la mejor solución? En estos sectores hay interés empresarial internacional de invertir, mientras, por supuesto, no lo hay en otros: construcción de caminos vecinales, en la educación nacional, en la atención de la pobreza, etc. ¿Por qué rechazar una participación del sector privado en los requerimientos de inversión en aquellas áreas? ¿Por qué impedir el establecimiento de alianzas estratégicas con compañías transnacionales o empresas estatales de otros países? ¿No sería más razonable que el Estado concentrara sus recursos, incluso superávits acu-

mulados, en lo que difícilmente puede obtener inversión externa, y que resulta importante para el progreso de la calidad de vida de la ciudadanía?

Y la eficiencia y competitividad en el sector, ¿será mejor con monopolio estatal? Este es un asunto que desarrollaremos con mayor detalle más adelante. Por lo pronto, baste señalar que puede haber empresas públicas eficientes o no, al igual que privadas eficientes o no. Todo depende de la atmósfera de competencia que exista. A pesar de que, con ruptura del monopolio estatal en Costa Rica, no se podría asegurar una competencia efectiva en el sector de energía y telecomunicaciones, por la dimensión pequeña del mercado local o por la presencia de fuertes protagonistas, no se puede negar que con un monopolio, sea estatal o privado, la competencia no existe definitivamente, y con ello se pierde uno de los principales incentivos para la eficiencia. En el primer caso hay duda y una posibilidad, en el segundo hay certeza.

Aunque ya lo consignamos, queremos insistir en esto: mientras que la gran dimensión de los requerimientos energéticos apuntala la pertinencia de la inversión privada en este sector, en las telecomunicaciones el punto medular, que se escapa de la política y la ideología, es tecnológico. No se trata de que haya mucho desarrollo (cuantitativo) que haya que tomar en cuenta, es la naturaleza misma de esta tecnología: ¿podrá evadirse la presión creciente de poderosas tecnologías que violentan el orden geográfico y las barreras locales?, ¿será tecnológicamente viable el monopolio estatal en telecomunicaciones?, ¿la compatibilidad del mundo digital, del *bit*, con las fronteras físicas o políticas? De nuevo el asunto, en perspectiva, debe recordarse, no es ofrecer el servicio del teléfono regular simplemente, sino responder a las diversas y sofisticadas funciones de telecomunicación, (especialmente internacionales) que ya nutren la vida nacional e internacional y que determinarán el curso del futuro. Bancos, industrias, instituciones estatales, colectivos e individuos, todos dependen de servicios cuya tecnología no se puede aprisionar por fronteras (como la telefonía de antes o la misma electricidad), funciones que demandan altas eficiencia y competitividad internacionales dentro de un escenario de vertiginoso progreso tecnológico.

En toda esta discusión pensamos que no se puede perder de vista tampoco la dinámica más general de la organización social: a principios del siglo XXI, vivimos dentro de un escenario histórico en el que, como las características del cambio tecnológico y aparte incluso de los reclamos por la salud ma-

croeconómica, tanto los márgenes de acción de Estado y el papel de la sociedad civil volverán cada vez más inmanejables opciones de desarrollo centradas en un monopolio estatal y en restricciones a la competencia. Y no se trata aquí solamente de una mayor influencia de los organismos financieros de Bretton Woods, o el predominio internacional del modelo anglosajón de capitalismo. ¿Acaso nos podemos olvidar que vivimos una drástica ruptura con varios de los pivotes de la modernidad, que cuestiona y replantea el lugar del Estado-nación? Todo apunta a la ruptura de monopolios estatales y a la participación de la empresa privada, aunque también, de una manera más general, a la acción de la sociedad civil.

Ahora bien, el punto aquí debe girar alrededor de ¿cómo debe darse esa participación privada y civil en el actual escenario para que beneficie el progreso del país? ¿Romper el monopolio, vender los activos del ICE y privatizar completamente el sector? Esta opción no nos parece la más adecuada. Tal vez, si nuestro Estado fuese más fuerte (lo que no sucede no solo por razones de evolución sociohistórica interna sino por las mismas dimensiones del país y su carácter periférico), y si la credibilidad de la clase política fuese mejor, así como nuestra democracia más avanzada (por ejemplo, con una capacidad superior en el control ciudadano de la gestión estatal), sería posible considerar como conveniente o posible una privatización del ICE, y la realización completa de estos servicios vía privada (aunque siempre con apropiadas fiscalización y control estatales, para, por ejemplo, limitar los segmentos de intervención, distribuir los márgenes de competencia, proteger la seguridad social y el equilibrio ambiental, etc.). Pero está claro que eso no es así ni lo será por mucho tiempo. Puesto en otros términos: existen bastantes razones para considerar como necesaria la existencia del ICE en manos estatales (sirve para ejercer el control y la regulación, por ejemplo). Pero una duda emerge aquí, sobre todo con relación al sector telecomunicaciones: ¿podría el ICE, con su fardo de limitaciones en cuanto a organización y recursos humanos, dentro de un sector público muy vulnerable e ineficiente, tener la calidad y la competitividad que exigirá el futuro? Es evidente que no podrá competir con la calidad necesaria si no realiza transformaciones importantes tanto en la excelencia de su recurso humano, su adecuación a los cambios tecnológicos, su organización interna, y los componentes de su vínculo con el entorno. La ausencia de monopolio inevitablemente tensará sus fibras, y no podrá dejar las cosas como hasta ahora. Y en particular pondrá en jaque al sector laboral (aunque para bien del país).

Quién diga lo contrario, miente. Ya en general, sobre esta relación entre lo estatal y lo privado, el ejemplo de la banca es útil: tanto hay que reconocer que la banca privada ha contribuido a la modernización y eficiencia de los bancos estatales (un beneficio de la competencia), como también la existencia de los estatales ha servido para *regular* a los privados: un equilibrio de influencias recíprocas.

Una opción complementaria, que podría generar mayores recursos para esa institución, es convertirla en un ente accionario y realizar la venta de un porcentaje apropiado de sus acciones a la ciudadanía (con regulaciones para impedir su concentración) o al sector privado en general, con el Estado preservando la mayoría, y, por ende, su control. Hay que considerar opciones como la de la misma China continental, todavía comunista en su régimen político, que, para su modernización, decidió recientemente abrir sus empresas telefónicas a las compañías transnacionales (un 49% de su capital, y un 100% en su administración), todo en el marco de un acuerdo bilateral con los EUA y su solicitud de ingreso en la OMC.

Mucha de la discusión que ha tenido lugar en el país, desafortunadamente, ha expelido un olor a incienso. La ideología participa en todo esto: ¿es mala la empresa privada? y ¿es siempre mejor el Estado? Para algunos, la lógica del capitalismo y de la empresa privada es la ganancia y solo puede conducir a la desigualdad social y al perjuicio de la población. La empresa privada es sinónimo de usura y de ruptura con cualquier posibilidad o valor de solidaridad colectiva. Este tipo de premisas se filtra de diferente forma en estos debates, exhibiendo un maniqueísmo impropio: empresa privada mala, Estado bueno. Algunos, aunque cada vez menos, todavía recuerdan con nostalgia el estatismo soviético que, además de exhibir la ineficiencia productiva, tanta miseria y terror produjeron a muchos millones de seres humanos. La realidad es que algo muy positivo del nuevo escenario histórico ha sido precisamente la relativización de los planteamientos ideológicos y la pragmatización de las ideas: recurrir menos al dogma y acudir más a la razón, a la realidad y a la historia. Ni la empresa privada ni el Estado son buenos o malos en sí mismos. Las experiencias del estatismo comunista o, en otras latitudes, la del todopoderoso Estado productor, paternalista, populista han sido sancionadas por la comunidad internacional con una valoración negativa. Debe decirse con toda claridad: la empresa privada ha sido y será uno de los principales pilares del progreso de una nación y un puntal del desarrollo tecnológico; capitalismo y tecnología, un

apasionado matrimonio, han construido la sociedad moderna. También, debe reconocerse, posee límites y debilidades (que, en efecto, pueden provocar desigualdad social), los cuales exigen regulaciones y controles por parte del Estado, y de la misma sociedad civil. Aquí se invoca un equilibrio de las competencias de cada protagonista en el desarrollo de la sociedad, de acuerdo al momento histórico así como a las condiciones particulares de cada país.

Aunque muchas veces este asunto se ha teñido con otras ideologías equivocadas (como la que afirma que somos subdesarrollados, dependientes y pobres simplemente por culpa de los países ricos), una preocupación adicional nos parece válida: ¿si se rompe el monopolio estatal sucederá que, tarde o temprano, las empresas transnacionales y los poderosos del Norte quebrarán al ICE, y luego impondrán sus condiciones y precios perjudicando a la población? Si se asume una respuesta positiva a ese interrogante, el proteccionismo absoluto, el monopolio estatal, sería la única defensa del país. Esta premisa explícita o implícitamente ha estado presente en las preocupaciones y posiciones de algunos de los participantes en este debate. La lógica de este tipo de argumentos debe juzgarse con atención. ¿Se comerán el ICE los tiburones transnacionales? En efecto, nadie puede garantizar lo contrario, en la vida social no hay nada seguro: el destino de la humanidad se nutre de la incertidumbre. Puede que sí, pero también puede que no. Pero en cualquier opción que se asuma, incluso si se preserva el monopolio, habrá riesgos; incluso más: el riesgo de la obsolescencia, el deterioro frente al futuro. No puede ser de otra forma. Es inevitable. Si no hubiera riesgos no habría competencia real, y la necesitamos. No se puede pretender que exista una opción política o económica que, como un designio teleológico, nos asegure la protección y nos de seguridad. El marxismo era bueno para eso: aseguraba un "Reino de la Libertad", un metafísico comunismo, el progreso *incarnato*, al que la fría ley económica de la historia conducía a la humanidad implacablemente. A la larga, no hay más que la incertidumbre. Es parte de la condición humana, por eso, con Sartre: el hombre está condenado a ser libre. Pero precisamente por esto, no se puede justificar la inacción individual o colectiva por un dogma aprehensivo u otra variante del maniqueísmo. En la palestra mundial hay experiencias negativas y positivas, de las que hay que extraer lecciones y aplicarlas lúcidamente en el país (por ejemplo, analizar lo que pasó en Francia, Argentina, España, Suecia o Australia, con estrategias, condiciones y resultados distintos). Las consecuencias de una apertura no son todas positivas, hay servicios que probablemente se

encarecerán porque antes estaban subvencionados, otros bajarán, de igual manera, la exigencia de competitividad desplazará trabajadores debido a las necesidades de destrezas y capacidades que ya no corresponden con la situación del pasado (aunque el curso de la nueva economía y el papel de la tecnología de cualquier manera lo provoca). De lo que se trataría es, aparte de los cambios económicos y la estrategia apropiada a las condiciones locales, de asumir las acciones compensatorias para que no se debilite un espíritu de solidaridad colectiva ni tampoco la paz social.

Ahora bien, hay otro elemento que debe tomarse en cuenta: el *timing*. Muchos de los procesos de apertura o ruptura de monopolios estatales ya han tenido lugar en el planeta. Por ejemplo, a principios de los noventa Suecia codificó y dio forma final a sus reformas en telecomunicaciones, pero después de un proceso que se inició en los años 80. Hay naciones que han tenido más tiempo para realizar los pasos hacia la modernización y la apertura, para realizar transiciones que preserven el equilibrio colectivo. Costa Rica tendrá menos tiempo. Esta es una debilidad de partida. Aunque, como decíamos antes, por el otro lado, brinda la ventaja de contar con las experiencias ajenas. El tamaño también es importante, es otra variable adversa, pero otros países pequeños han tenido éxito en sus experiencias de reforma. Pero el camino parece inevitable, y hay que dar los pasos con la prontitud que el país pueda admitir, sus condiciones de acuerdo colectivo y gobernabilidad.

Recapitemos. Ante la inconveniencia del Estado costarricense de asumir estas inversiones (en niveles cada vez más demandantes) y monopólicamente, ante la naturaleza de la tecnología involucrada, ante el reclamo de mayor calidad y eficiencia del sector ahora y todavía más en el futuro, ante las tendencias del escenario histórico que nos condicionan geográfica y económicamente, el punto en debate aquí se vuelve transparente: ¿cómo lograr que haya participación e inversión privadas, se genere una competencia que haga progresar los servicios, y cómo hacer que el ICE pueda competir en buenas condiciones (sin sucumbir ante los entes transnacionales), para que el sector cumpla socialmente en el nuevo escenario histórico? Aunque ya de por sí no todos estarán de acuerdo en que éstas son las variables que involucra la ecuación, lo que resulta claro es que la solución no es sencilla. ¿La cuadratura del círculo? Pensamos que no. Pero tampoco hay una respuesta absoluta y *a priori*. Creemos que lo que está en la agenda nacional es la definición de una estrategia inteligente de apertura y competencia, con etapas, tiempos y *tempo*, con

distinciones y adecuaciones a los sectores. No todo deberá abrirse a la competencia con los mismos ritmos, y eso obliga a establecer prioridades distintas.

En lo que se refiere al sector energía, el debate deberá adquirir otro rostro. Para empezar no se puede decir *stricto sensu* que hay un monopolio: aunque limitada, ya hay participación de la empresa privada. Ahora bien, en este sector adquieren mayor relevancia consideraciones de sostenibilidad: el país es pequeño y su equilibrio ambiental se puede alterar rápidamente, afectando sectores económicos estratégicos (como el turismo) además de la calidad de vida colectiva. Hay que sumar y restar, y escoger lo que de una resultante positiva. Tampoco está clara, en la hidroelectricidad, la conveniencia ambiental de una proliferación de minirepresas, y las grandes exigen un riesgo de inversión mayor, que en el pasado solo el Estado había estado dispuesto a asumir, pero que ahora cabe pensar en alianzas estratégicas con empresas extranjeras (públicas o privadas) para invertir. Mientras que el vertiginoso cambio tecnológico pesa más en las telecomunicaciones, en la energía pesa mucho el volumen de las inversiones; sin embargo, es indudable que varias de las razones que hemos esgrimido a favor de la apertura en telecomunicaciones en cuanto a la orientación de la inversión pública, la eficiencia y competitividad del sector, y la tecnología involucrada, son válidas también para este sector.

La estrategia de apertura requerirá, en ocasiones, medidas proteccionistas en contra de las premisas abstractas de la libertad de comercio y empresa: no puede olvidarse que en el planeta que vivimos hay dobles morales, no todos juegan ni con las mismas reglas ni con las mismas condiciones. No pueden competir en igualdad de condiciones los tiburones y las sardinas. Un país periférico y subdesarrollado debe actuar con prudencia. Pero, también, con sapiencia, entendiendo la realidad política y tecnológica. Por eso, táctica más o táctica menos, no se debe perder la perspectiva de largo aliento: no será posible evadir los reclamos por una mayor eficiencia, eficacia y competitividad abiertas en el escenario internacional. Son premisas de la estrategia a seguir, lo contrario sería echarle la soga al cuello del destino de la nación. No se puede ir en el sentido contrario de la historia. Estatismo y proteccionismo deben juzgarse dentro de esta perspectiva práctica. En particular, debe tomarse en cuenta la naturaleza de la nueva economía internacional (basada en la información y sobre todo en una aplicación del conocimiento al mismo conocimiento, la gestión: realidades transnacionales "por definición"), que enfatiza, por ejemplo, tecnologías de la información, electrónica y telecomunicaciones, para la cual

las políticas económicas tradicionales de proteccionismo o de liberalización deben ajustarse radicalmente.

Y, finalmente, frente al pesimismo y al maniqueísmo doctrinales: si bien en el mundo que vivimos hay tendencias que favorecen la concentración y el poder de las transnacionales y la desigualdad en la distribución de la riqueza, también hay tendencias en el sentido de ampliar los niveles de participación de las naciones en desarrollo, apuntalar marcos de regulación con mejores oportunidades para el progreso económico y social, y hay esfuerzos institucionales, estatales y civiles de carácter internacional con miras a una distribución más equitativa de la riqueza mundial y un devenir sostenible de nuestra especie. Nada es seguro, por supuesto, todo depende de la voluntad y la acción de pueblos, gobiernos e individuos. Pero, por política o ideología, potenciar el valor de una de las tendencias para favorecer un atrincheramiento nacional quelónico, sería, más que equivocado, suicida. Un país como Costa Rica posee grandes posibilidades de competir en la palestra internacional en el nuevo escenario histórico y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

Esta encrucijada invoca un marco general de relaciones entre Estado y sociedad civil. La dirección más razonable apunta a abrir el sector, sin duda, con inteligencia y sentido táctico, pero plantea cambios en el papel del Estado y en la participación de la sociedad civil: por ejemplo, un énfasis en el carácter estratégico y gestor de la acción estatal, la presencia de una función reguladora *muy fuerte* (como, incluso, han sugerido reconocidos expertos: recientemente, con relación a este sector, Ben Petrazzini de la Unión Internacional de Telecomunicaciones), que debe pensarse también en términos internacionales, y un control ciudadano de la gestión estatal que impida la indolencia, la ineficiencia y la corrupción en los servicios públicos. En síntesis, refiere a un asunto que desarrollaremos luego: la necesidad de una nueva fase en la democracia costarricense.

Vicisitudes y muerte anunciada de un proyecto

¿Cuál ha sido la cronología más reciente de los proyectos de reforma del sector energía y telecomunicaciones en nuestro país? Hasta abril de 1999, en la Asamblea Legislativa se habían planteado para su discusión 4 leyes: Reforma a los artículos 188, 189 y 190 de la Carta Magna (para que empresas públicas realicen actividades conjuntas con particulares), Ley de Modernización y Fortalecimiento del ICE (que lo convertía en una empresa pública con plena independencia administrativa, técnica y financiera; y sancionaba la división ICELEC y ICETEL), Ley General de Electricidad (que ordenaba el sector, permitía la competencia privada y alianzas con el ICE¹¹⁶: establecía requisitos para concesiones para empresas y cooperativas de electrificación), y la Ley General de Telecomunicaciones (ordenaba el sector y abría la participación privada:¹¹⁷ un proceso por etapas hasta el 2002). Sobre esta última ley (expediente 12.694) el Consejo Universitario de la UCR, en su momento, se pronunció en contra con el siguiente criterio: "Para lograr los propósitos y objetivos propuestos en ese proyecto de ley, no se deben alienar los bienes del Estado, sino que, por el contrario, se deben brindar al ICE y a otras instituciones públicas, las condiciones necesarias para servir al país con eficiencia, eliminando las amarras que han venido imposibilitando su pleno desarrollo".¹¹⁸ Planteaba un *referéndum* nacional para definir el futuro de las telecomunicaciones. Sobre estas "amarras", José Miguel Corrales fue más específico: "tenemos que liberar a esta institución de las distorsiones y la coraza jurídica inflexible establecidas en la Ley de Presidencias Ejecutivas, la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público, la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria y, muy especialmente, la Ley de Contratación Administrativa".¹¹⁹ En el mismo mes de abril de 1999, de todas maneras, la primera reforma no pudo aprobarse. Pesó en este resultado la presión del partido Fuerza Democrática y, especialmente, de la tendencia política encabezada por José Miguel Corrales en el Partido Liberación Nacional. Más aun, en todo esto fue decisiva la opinión pública costarricense, que no favorece la privatización del ICE (más que todo como expresión de su gran desconfianza hacia la clase política). Aunque la reforma no planteaba explícitamente ese objetivo, fue presentada así con éxito por sus an-

tagonistas. No obstante, debe reconocerse, este gobierno dejó dudas sobre sus intenciones y la propuesta gubernamental tenía muchos vacíos. Como señaló, en ese momento, el analista político Alberto Salom: “Uno mismo a veces duda hacia dónde es que quieren llevar este asunto. La incertidumbre ha sido un error garrafal del Gobierno”.¹²⁰

Tiempo después, la discusión legislativa y nacional se resumió en un proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo: “Mejoramiento de servicios públicos, electricidad, telecomunicaciones y de la participación del Estado”, que se consignó como el expediente 13.873, y que reunía, más o menos, los planteamientos considerados hasta entonces (aunque no todos, ni, tampoco, respetando los ritmos de materialización que originalmente se habían concebido). Después de intensas negociaciones políticas, y muchos cambios introducidos esencialmente por la fracción legislativa del PLN, a finales de diciembre de 1999, la comisión especial legislativa encargada de este asunto llegó a un consenso macro para transformar el ICE, y el debate plenario se empezó en los primeros meses del 2000. En esencia, ese proyecto planteaba una apertura gradual del mercado eléctrico y una por etapas del de telecomunicaciones. Sancionaba la creación de ICETEL e ICELEC como sociedades anónimas, y daba mayor flexibilidad en la administración y finanzas (por ejemplo, endeudamiento hasta un 50% de sus activos). En el sector electricidad: la política quedaría en manos del Ministerio de Ambiente y Energía, con regulación de los servicios eléctricos públicos por parte de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, y se creaba un órgano que planificará el sector de electricidad: Centro Nacional de Planificación y Operación de Electricidad, como el operador del Sistema Eléctrico Nacional. En el sector de telecomunicaciones: su rectoría política en manos del Ministerio de Ciencia y Tecnología, se crea la Autoridad Reguladora de las Telecomunicaciones, y se daba una clasificación del espectro radioeléctrico. La Radiográfica Costarricense y la Compañía Nacional de Fuerza y Luz se afirmaban como parte del ICE. Establecía un capítulo de regulaciones para el mercado de telecomunicaciones y energía. También creaba FOSUTEL, un fondo para determinar y subsidiar áreas no rentables comercialmente, pero de interés nacional. Además, algo relevante, proponía quitarle al ICE muchas de las trabas para poder moverse desenvolverse más ágilmente en el sector (por ejemplo, la Ley de Contratación Administrativa). Este proyecto no planteaba la venta del ICE y proponía que éste quedara como un operador dominante en energía y telecomunicaciones. Debe consignarse, no

obstante, repetimos, que habían diferencias entre la propuesta inicial del gobierno y el texto final. En este último, por ejemplo: se cerraron algunos portillos para permitir vender activos del ICE, se crearon mecanismos de garantía de los servicios aunque éstos no fuesen rentables, se sostenía una reinversión del 100% de las utilidades del ICE, y el subsidio al consumo de electricidad y telecomunicaciones de los sectores más pobres. Así terminó el año 1999.

En marzo del 2000, a pesar de la oposición de varios sectores nacionales (sindicatos, estudiantes, autoridades universitarias, asociaciones gremiales), el llamado "combo eléctrico" fue aprobado por el plenario legislativo en primer debate con las líneas generales de reforma que consignamos. Ante esta decisión se despertó una ola de manifestaciones en contra del proyecto que incluyó desde marchas y protestas pacíficas hasta actos de violencia, bloqueos de calles, y, también, como contrapartida, aunque moderada represión gubernamental: una peligrosa atmósfera de intranquilidad social. En los momentos de mayor tensión, a principios de abril, afortunadamente, se logró iniciar un diálogo nacional para incorporar las inquietudes válidas o buscar una solución negociada, cuyo destino no podemos augurar. Una comisión mixta compuesta por representantes de la sociedad civil, gobierno, congreso, estudiantes, sindicalistas, empresarios (aunque con voto para los legisladores y solo voz para el resto) buscará llegar, en un tiempo difícil de prever, a un proyecto de modernización del sector de energía y telecomunicaciones, integrando el concurso de todos los grupos involucrados. Esto detuvo los movimientos de protesta y devolvió la calma al país. El 18 de abril la Sala Cuarta declaró inconstitucional la aprobación en primer debate legislativo del proyecto por problemas de procedimiento, éste vuelve a una comisión dictaminadora, lo que ya era un resultado *de facto*.

En el momento que escribimos estas líneas, no es posible prever un desenlace: ¿un "combo" reformado? o ¿la confección de un proyecto completamente nuevo?, ¿la preservación de lo que existe, más o menos? Es decir: ¿habrá apertura y competencia? o ¿seguirá el monopolio estatal en el sector, con más o menos modificaciones? Independientemente del juicio que solo la historia podrá dar, nos parece pertinente responder a la pregunta: ¿era bueno o malo este proyecto de ley que tanta efervescencia brindó al país? ¿Era este el tipo de apertura y competencia que hemos sostenido en este libro como conveniente?

Vamos a empezar por el procedimiento que se siguió en la aprobación del proyecto: sin duda, se cometieron errores. De partida, un “pecado original” probablemente originado ante el primer rechazo que sufriera la iniciativa de reforma en la primera mitad del año 1999: no resulta clara la validez de la unificación de 3 de los proyectos inicialmente concebidos. A pesar de que las iniciativas de reforma ya tenían varios años de discusión, el proyecto específico hubiera requerido mucha mayor discusión, ante una temática tan sensitiva socialmente. El mismo hecho que el texto final añadiera tantas modificaciones y hasta capítulos enteros no incluidos en la propuesta original, evidenciaba que se había dado una ardua negociación política entre gobierno y PLN, y que, implacablemente, en aras del acuerdo, se debía poner en jaque la consistencia, coherencia, del proyecto. Por eso el reclamo de mayor tiempo no podía desatenderse. Pero, además, lo que es el consenso entre varios analistas de la realidad política y el de la misma Sala Constitucional: no se dio un tratamiento apropiado a muchas mociones, ya dentro del dominio parlamentario, con lo que solo se lograba atizar el fuego de la hoguera (no se siguió la máxima: “despacio que tengo prisa”). ¿Por qué la premura al final después de tanto tiempo? Al parecer, aquí jugó un trueque entre el gobierno y los diputados del PLN: aprobación rápida del proyecto a cambio de que el primero no enviara al congreso la propuesta de reelección presidencial, lo que cerraría el paso a las pretensiones de Oscar Arias.

La Sala Cuarta no se manifestó en ese momento sobre el contenido del proyecto, aunque el magistrado Rodolfo Piza Escalante sí externó su criterio (al salvar su voto). Uno de las aristas en juego: ¿tiene sentido en nuestro ordenamiento constitucional presente la existencia de sociedades anónimas públicas? El magistrado Piza se pronunció contra “entidades o empresas privadas del Estado”. La Oficina Jurídica de la UCR, en conjunto con algunos profesores y alumnos de esa institución, hizo un detallado análisis de la constitucionalidad del proyecto y su aprobación en primer debate, que involucró tanto los procedimientos como el contenido. En cuanto a esto último, cuestionó la constitucionalidad, entre otras cosas, del régimen de contratación otorgado a las empresas del ICE que creaba el proyecto, así como la actividades de desarrollo en zonas protegidas. ¿Conclusión? Antes de aprobar el proyecto habría sido más prudente crear el marco constitucional apropiado que pudiera, por lo menos, hacerlo consistente con ese ordenamiento general. El asunto invocaba, como hemos planteado anteriormente, un debate y un consenso mayoritario en

torno al tipo de relación entre Estado y sociedad civil que debe tener el estilo de desarrollo nacional, lo cual inevitablemente roza el orden constitucional.

Ahora consideremos algunos de los detalles del contenido. El proyecto contenía aspectos positivos, una dirección general apropiada, pero el texto específico dejó lugar a dudas sobre varios asuntos y, visto en perspectiva histórica, requería cirugía, en algunos casos muy profunda. Una de las debilidades más importantes era, por ejemplo, con relación a la forma aprobada de la selección de los puestos directivos: el proyecto apuntala un proceso controlado por los partidos mayoritarios, y, sobre todo, lo que resulta sustancialmente grave en nuestra visión de lo que debería ser nuestro estilo de desarrollo: con nula participación de otros sectores de la sociedad civil. Los cuerpos directivos, e incluso reguladores, quedaban en manos de los gobiernos, es decir siguiendo la politización que impera en nuestro sector público. Como bien señaló el diputado Otto Guevara, en uno de los debates televisivos que se dieron en esas semanas —aunque advierto que nuestra óptica es distinta—: este tipo de politización no solo no permite asegurar la competencia que se busca sino que constituye un riesgo para las inversiones que hagan las empresas del ICE, cuyos resultados a la larga siempre los pagarán los costarricenses. Por supuesto, ir en el sentido de permitir que esos cuerpos directivos sean elegidos por la sociedad civil, con criterios técnicos, sería parte de cambios que deberían aplicarse a todo el sector público (por ejemplo, modificar la ley de las autónomas, que ha sido fuente de malos manejos y trasiego de influencias políticas). De hecho, lo que proponía en cuanto a esto, salvo por la proliferación de puestos directivos, no era demasiado diferente a lo que tenemos hoy. No debe olvidarse que desde por lo menos 1968 se dieron acciones legales que han propiciado un control "político" de las instituciones autónomas o descentralizadas por parte del gobierno de turno: la eliminación de su independencia de gobierno (ley 4123, 1968),¹²¹ la ley 4-3 en la selección de directores (ley 4646, 1970), la que estableció las presidencias ejecutivas nombradas por el gobierno (ley 5507, 1974) y, por supuesto, la ley general de la administración pública (1979) y la de planificación nacional (1974) que dieron al gobierno la responsabilidad de dirección y coordinación administrativas y el control de las finanzas de cada institución. Esta centralización y esta "politización" han contribuido a muchos de los males de ineficiencia y corrupción que se le endilgan a la clase política y que han socavado su credibilidad. El "combo" simplemente asumió el marco legal que hoy existe, el cual consideramos requiere profundas reformas, pero que, por su-

puesto, escapan los alcances de una ley específica para el sector energía y telecomunicaciones.

Hay otras dudas que fueron planteadas con mucha seriedad y espíritu constructivo, por ejemplo en torno al funcionamiento de los órganos reguladores. Leonardo Garnier lo dijo muy bien: "Las dificultades de una buena regulación van desde las meras cuestiones técnicas hasta aquellas que refieren a la típica 'captura' del regulador por los supuestos regulados. Esto demandaba un mayor trabajo en la definición de los procesos reguladores y de sus interacción con los procesos de competencia".¹²² De igual manera, esta propuesta poseía problemas con relación a las concesiones para las frecuencias radioeléctricas, lo que el Colegio de Periodistas consignó con claridad: "Lo que se aprobó en esa ley es que los actuales concesionarios de esas frecuencias radioeléctricas las disfruten por quince años más, con el derecho de pedir una renovación por otros quince años adicionales. Salvo algo imprevisto, todos los concesionarios van a gozar de esas frecuencias por treinta años, sin necesidad de ir a una licitación pública."¹²³ Finalmente, hay razones para pensar que se debe regular mejor la construcción de represas hidroeléctricas, puesto que una creación indiscriminada de éstas puede lesionar los recursos naturales del país. En ese sentido, como hemos sugerido antes, sería importante hacer una distinción y separación más drásticas entre los planes de apertura para el sector energía y aquellos destinados al de las telecomunicaciones.

¿Conclusiones? Desde nuestra óptica, había bastante que cambiar en ese proyecto de ley, y, más aun, requería haberse colocado en un terreno seguro dentro del orden constitucional, lo que planteaba reformas más generales previas. Sin embargo, aquí son inevitables las consideraciones políticas: debe entenderse que en reformas de este tipo no se puede integrar todo lo que cada grupo o ciudadano piensa: en aras del consenso mayoritario y la gobernabilidad todos deben ceder un poco. Aunque, tampoco, es posible por la búsqueda del consenso caer en la parálisis y la dictadura de la minoría: la democracia funciona con base en consensos mayoritarios, no absolutos, aunque con reglas y oportunidades para expresar la disidencia frente a la mayoría. Lo más razonable habría sido juzgar lo que salió del congreso simplemente como una ley macro, la cual, necesariamente, debería haberse mejorado, e, incluso, haber conducido a reformas jurídicas en terrenos más allá de los sectores considerados. Pero aquí el "timing" político y social impuso sus fronteras. Y en la política los tiempos son más importantes que en la gramática. En los meses de marzo y

abril, muchos sectores externaron sus críticas al proyecto dentro de una atmósfera de confrontación en la que se dio una amenaza directa a la gobernabilidad nacional. Debe reconocerse que el corazón de la oposición a ese proyecto, como analizaremos luego, estuvo más que en el proyecto mismo en una circunstancia política: el desencanto colectivo, el terrible descrédito de la clase política dirigente, su "in-credibilidad". La oposición al "combo" sirvió como una válvula de escape del descontento popular, que ya había empezado a desencadenarse a principios de marzo con un bloqueo en Ochomogo que hicieron los agricultores. La protesta popular unificó, de hecho, varios temas y sensaciones nacionales. El rechazo mayoritario que generó en la ciudadanía este proyecto, a lo que se sumó la anulación del primer debate del mismo por la sala constitucional, en un contexto de erosión institucional y de poca confianza y credibilidad políticas, apunta para los próximos años a un escenario con —en esencia— preservación del monopolio estatal en estos sectores y la posposición de reformas más profundas, por lo menos hasta que se establezcan otras condiciones en el desarrollo de la democracia costarricense.

Finalmente, en toda esta encrucijada, al margen de las consideraciones de pertinencia de una vía u otra de desarrollo del sector, apertura o monopolio, han participado variables políticas y económicas que no pueden dejar de mencionarse, para tener clara toda la película. Una de ellas es el debilitamiento del ICE que ha sufrido por razones externas e internas. Las posibilidades de inversión y endeudamiento del ICE se han visto restringidas mucho por la fórmula diseñada por el FMI para evaluar la salud de un ente público, a la que el país se ha visto obligada a utilizar: esta plantea reducir los egresos de una institución sin considerar si se trata de inversiones rentables o necesarias. De igual manera, hay fronteras reales nacionales e internacionales para el endeudamiento del ICE: no puede crecer mucho sin disparar la deuda externa nacional, y transgredir los límites que en esta materia se ha comprometido el país, y por lo tanto pudiendo afectar la disponibilidad de créditos para otros sectores (como salud o educación). La macroeconomía interviene. En cuanto a las internas, aparte de otras intromisiones de los gobiernos de turno, está la transferencia de recursos a otros sectores del Estado (en títulos del gobierno o impuestos), que también se suman a los egresos. En 1999, el ICE pagó 9.317 millones en impuestos que antes no había pagado y, en marzo del 2000, tenía una inversión en títulos gubernamentales que sumaba ya 50.753 millones de colones. Se puede debatir la conveniencia nacional de ordeñar una institución para el beneficio de otros

sectores del país, para resolver problemas globales, o bien para cubrir malos manejos acumulados de la gestión gubernamental, pero de cara al futuro estos elementos deben manejarse cristalinamente, porque de lo contrario solo pueden distorsionar la realidad y las políticas a tomar. El ICE ha generado excedentes, superávits, que bien utilizados habrían podido dar respuestas a necesidades del país en los sectores de energía y telecomunicaciones. Tal vez no con la eficiencia y eficacia que con la apertura y competencia se lograrían y, en perspectiva, serán necesarias ante un futuro tan exigente en estas dimensiones, pero no sería justo tomar decisiones estratégicas con base en una realidad distorsionada, necesaria o innecesariamente o, incluso, interesadamente (por razones ideológicas o personales). En los años que siguen, se deberá decidir si se puede abandonar la fórmula del FMI y si es posible dejar de ordeñar al ICE, ya sea en un marco de monopolio estatal o de apertura, y cómo se podrá responder mejor a las exigencias de la nueva economía y la tecnología moderna, pero el debate deberá plantearse con honestidad.

Si sacamos conclusiones con mirada histórica, debe reconocerse que este tipo de tensiones es natural en una sociedad que atraviesa una transición de su estilo de desarrollo colectivo. Y, también, en una atmósfera donde convergen desde los intereses políticos o personales de mirada corta con la incredulidad y la falta de confianza en la clase política. En un capítulo posterior vamos a analizar esto con mayor detalle.

El asunto de la privatización

Me parece pertinente una pequeña digresión sobre la posible conveniencia de la privatización y sus perspectivas en el nuevo estilo de desarrollo. En primer lugar: la privatización de ciertos servicios sociales es una opción para mejorar la eficiencia y calidad de los mismos. Esto no es una premisa teórica, ha sido comprobado más de una vez: las empresas privadas *dotadas de ciertos marcos de regulación* pueden resolver los problemas burocráticos y de ineficiencia derivados de la gestión estatal; pero esto no quiere decir que se deba privatizar todos los servicios sociales públicos del Estado. De lo que se trata es de redefinir cuáles pueden ser privatizados, cuáles reorganizados dentro del Estado y cuáles son las medidas que hay que tomar en cada uno de los casos, cuáles son los espectros de funcionamiento, las responsabilidades y las tareas

que en cada esfera deben ser realizadas. Se trata de una redefinición sustancial con base en un criterio pragmático y no doctrinario. Al realizar este tipo de acciones se debe proveer mecanismos de educación y avance cultural para que los cambios no conduzcan a la incertidumbre o al retroceso en la calidad de vida. Por otra parte: privatización de servicios no implica *necesariamente* mayor eficiencia. Si bien el Estado puede promover ineficiencia, burocracia y falta de calidad en los servicios, y la organización privada puede lograr eficiencia en un servicio, ésta también puede no hacerlo: para la eficiencia y calidad son necesarios controles promovidos por el Estado y por la propia sociedad civil. Y aquí el asunto no es solo de eficiencia, también, de costo e impacto social. En este sentido, las políticas promovidas durante los ochenta sobre la privatización y la liberalización comercial han empezado a ser reevaluadas seriamente. Por ejemplo, el mismo Vicepresidente del Banco Mundial, Joseph Stiglitz dijo en 1998: "Hasta hace poco, se puso énfasis casi exclusivamente en la creación de propiedad privada y en la liberalización comercial. Esta última fue confundida con la creación de mercados competitivos. La liberalización comercial es importante, pero es poco probable que alcancemos todos los beneficios de esta liberalización si no creamos una economía competitiva."¹²⁴ Añade, para no dejar dudas: "La liberalización comercial, sin embargo, no es necesaria ni suficiente para establecer una economía competitiva e innovadora. La liberalización comercial puede crear la competencia, pero no lo hace automáticamente."¹²⁵ Más aún: "... muchos de nosotros advertimos contra privatizar precipitadamente sin crear a la estructura institucional necesaria, incluyendo mercados competitivos y entes regulatorios." El juicio implacable: "son muy limitadas las condiciones en las cuales la privatización puede alcanzar los objetivos públicos de eficiencia y equidad..."¹²⁶ Un testimonio: el exministro de Economía de Argentina, Domingo Cavallo, expresó hace poco que las privatizaciones en su país no fueron exitosas por diversas razones. Además tuvieron consecuencias sociales importantes: "... la economía no pudo absorber a todos los que quedaron desempleados con la privatización. De un 6 por ciento, la tasa de desempleo pasó a 18 por ciento en 1995, actualmente está en 13,2 por ciento".¹²⁷ Una de las cosas que sugiere no debe hacerse: privatizar y preservar al mismo tiempo un monopolio. Estas opiniones refieren, también, al valor de los entes públicos en el sentido de que con entornos competitivos apropiados las organizaciones públicas pueden tener rendimientos similares a las organizaciones privadas.¹²⁸ El problema de fondo no es tanto que una entidad sea pública

como privada sino, más bien, su capacidad de competencia. Un ejemplo, que cita Stiglitz, es el de la experiencia de China con relación a la de la Federación Rusa: mientras el primer país aumentó su competencia sin privatizar el segundo privatizó sin mejorar la competencia. Los resultados económicos son dramáticamente diferentes: China logró aumentar su crecimiento durante casi dos décadas con tasas extraordinarias mientras Rusia decayó mucho.

Sobre las privatizaciones en América Latina, además, pesa una opinión negativa creciente. Según el *Latinobarómetro 1999-2000*, encuesta realizada entre enero y marzo del 2000:

“Al evaluar las privatizaciones realizadas por los gobiernos, la encuesta registra también el desencanto de los latinoamericanos. Entre 1998 y 2000 disminuyeron desde un 46% al 35% aquellos que están de acuerdo con la venta de las empresas públicas y aumentaron del 43% al 57% los que están en desacuerdo. Al parecer, las expectativas que suscitaron las primeras privatizaciones contrastan con los resultados que éstas aportaron en la práctica. Los países donde se registra una actitud más crítica hacia las privatizaciones son Argentina, Costa Rica, Paraguay y Guatemala, en los que la oposición a estas operaciones de venta ha crecido más de un 20%.”¹²⁹

Esto debe tomarse en cuenta, porque apunta directamente a asuntos que tienen que ver con la paz social y la gobernabilidad en un país.

¿Conclusiones? En ciertas circunstancias, privatizar puede debilitar no solo el funcionamiento del mercado sino las posibilidades de competencia y de regulación: “La secuencia entre privatización y regulación es también muy importante. La privatización de un monopolio puede crear un poderoso interés atrincherado que socava la posibilidad de regulación o de competencia en el futuro”.¹³⁰ De nuevo, los riesgos con la privatización son muchos: “Aun cuando la privatización aumenta la eficiencia productiva, puede ser difícil asegurar que objetivos públicos más amplios, como la equidad, sean alcanzados aun con regulación. Más actividad del sector privado puede ser introducida en las actividades públicas; por ejemplo, a través contrataciones y de mecanismos basados en incentivos, como las subastas.”¹³¹ En este marco general: la discusión sobre privatizar adquiere un sentido —como nos parece que debe ser— más *pragmático*. Si en los organismos financieros internacionales se maneja este

tipo de visiones, sin duda los dirigentes costarricenses tendrán que morigerar posiciones dogmáticas y sintonizarse con la frecuencia internacional que existe (aunque algunos no la aprueben, como Jorge Guardia, expresidente del Banco Central de Costa Rica, y apuesten a un nuevo movimiento del péndulo político internacional con George W. Bush en el poder de los EUA y un eventual debilitamiento de los socialdemócratas en Europa). Por lo pronto, no está claro que la orientación que busquen los dirigentes nacionales vaya única y necesariamente en el sentido de la privatización. La creación de empresas estatales (instituciones públicas bajo un marco jurídico privado y no monopólicas), como se planteó en los años 1999 y 2000, puede que sea una vía que logre imponerse socialmente en los siguientes años. Para nosotros, lo repetimos una vez más: la privatización puede resultar conveniente siempre y cuando exista una relación entre la Sociedad civil y el Estado que permita control eficaz de la gestión privada y que en el proceso de la misma haya transparencia y probidad. En ausencia de un Estado fuerte y dotado de control ciudadano y de transparencia en la privatización, no es posible asegurar un beneficio para el país. Por lo demás, hay que colocar las cosas en su justa proporción: privatizar o no hacerlo no es un asunto de vida o muerte para este país. En el fondo, debe entenderse que el problema del Estado en Costa Rica, como ha señalado el BID: no es que haya una proliferación de empresas estatales, sino, más bien, de una inapropiada administración de sus recursos humanos.¹³² Se requiere más seso y menos incienso.

RECAPITULACIÓN GENERAL: *LA TRANSICIÓN Y UN NUEVO PACTO SOCIAL*

¿Vivimos ya un nuevo estilo de desarrollo nacional? ¿Es posible una “marcha atrás” en los cambios realizados durante los últimos tres lustros? ¿Qué fuerzas sociales y políticas configurarán el futuro nacional? De varias maneras, ya hemos respondido a estas cuestiones en las páginas anteriores. Lo que queremos ahora es realizar una recapitulación final, que nos permita establecer las perspectivas más generales y fundamentar así el análisis de otras dimensiones vitales del quehacer nacional.

Varios autores coinciden en que por lo menos desde 1983 Costa Rica vive un período de transición entre un patrón de desarrollo agotado y un estilo de desarrollo en declive, junto a un patrón y estilo de desarrollo que se está conformando.¹³³ Sin embargo, para nosotros, la situación es más que precisa: en los últimos 4 lustros no solo no se implantó un nuevo modelo económico sino que, más bien, se vivió la conjunción o superposición del nuevo modelo económico (hacia la apertura, la liberalización, la exportación a nuevos mercados y a ciertos agentes económicos) y el viejo modelo económico (de sustitución de importaciones, con proteccionismo y fuerte intervención estatal). Es decir, no ha existido un modelo “perfecto y uniforme”: se trata más bien de un *híbrido*. Esta convergencia de dos modelos es producto de las condiciones políticas y sociales y las dificultades evidentes de tratar de implementar una reforma económica tan importante. Se puede decir que ha existido una *superposición* de modelos económicos y sociales y el forcejeo y polémica entre los bloques sociales correspondientes a ambos modelos de desarrollo. Esto resulta apenas natural en un régimen democrático: reacomodos y reconstrucción de las coaliciones de poder. De hecho, en el *estilo de desarrollo* anterior también convergieron en algunos momentos “modelos” distintos. En cambios sustanciales de la naturaleza de los planteados en los últimos 20 años, evidentemente, no podía dejar de existir la reacción contra el cambio. Tensiones, reacciones, contrareacciones han concurrido en un escenario histórico que favorece, incluso obliga, a las transformaciones. Ahora bien, en este debate, deseamos resaltar lo siguiente: no solamente se trata aquí de un asunto de grupos de presión. ¿Qué cosas están en juego? La capacidad de las acciones realizadas o planteadas, el nuevo

modelo económico (y sus condiciones e implicaciones sociales y políticas), para satisfacer las necesidades sociales que el anterior satisfacía. Puesto en otros términos: el asunto de las reacciones al nuevo modelo no puede verse simplemente como la presión de un grupo de sindicalistas conservadores, empresarios y agricultores antes protegidos (que ahora se sienten en una situación mala), burócratas estatales afectados por los cambios institucionales en el Estado, políticos del contexto de las influencias amparadas en el Estado, u otros grupos que pueden oponerse a los cambios. El asunto es mucho más complejo. El anterior *estilo de desarrollo* generó políticas públicas sociales de importancia y una calidad de vida que beneficiaron a amplias mayorías del país; creó una importante clase media, sustento decisivo de la vida y ordenamiento democrático de la nación. Es evidente que el nuevo estilo deberá responder, también, a ese tipo de reclamos. La pregunta es: ¿lo que tenemos hasta ahora lo está haciendo bien? La realidad es que, hay que ser precisos, estamos en una situación *transitoria* en la que no se puede decir que esté asegurada la satisfacción de ese tipo de reclamos nacionales. Hay muchos interrogantes. Por ejemplo, en el sistema de salud, ¿será posible asegurar su preservación y mejoramiento con menor participación estatal e, incluso, con los mismos o menos recursos?, ¿cómo generar una base social amplia para la ampliación de nuestra democracia: una nueva clase media que permita estabilidad social y política indispensable para el progreso nacional?, ¿cómo podrá nuestro sector agrícola enfrentar una internacional competencia férrea, a veces leal pero muchas veces desleal?, ¿cómo puede garantizar nuestra educación universitaria profesionales de la más alta calidad en un nuevo contexto dominado por opciones privadas, muchas de ellas seriamente cuestionadas?, etc. La ausencia de una respuesta clara (teórica y práctica) frente a todas estas cosas es una fuente de incertidumbre y, al mismo tiempo, sustento para posiciones conservadoras o retrógradas con relación a los planes y acciones que el país debe emprender, en busca del progreso colectivo y la mejor calidad de vida para todos. Ya volveremos sobre esto.

Nueva relación entre los agentes sociales

El asunto de fondo de esto, en mi opinión, refiere a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil no solo en la economía sino, también, en la política,

la organización gremial, la organización laboral, la actividad cultural; es decir, en la forma en que los ciudadanos se relacionan con sus instituciones públicas y civiles. Puesto en otros términos: hay un llamado al replanteamiento de los papeles de la sociedad civil y el Estado (en sus diferentes instituciones).

En lo que se refiere a la economía, el nuevo contexto que apuntala la liberalización económica debe conducir inevitablemente a tareas diferentes del Estado: control, supervisión, fiscalización, regulación y protección social. Esto ya lo hemos analizado: sin controles no se puede dar garantías a la población en ningún servicio.¹³⁴ En nuestra opinión, este es uno de los elementos más importantes a la hora de concebir las relaciones entre el Estado y la sociedad civil: es necesario darle a la sociedad civil los mayores niveles de libertad de acción (lo cual se aplica a la actividad económica en particular) pero a sabiendas que las leyes de la sociedad moderna conducen a injusticias, desigualdades y conocidos problemas sociales. La función reguladora y fiscalizadora del Estado en el territorio económico es importante. Con relación al papel del Estado, Stiglitz reafirma nuestra posición:

“Es verdad que los estados están frecuentemente involucrados en demasiadas cosas sin dirección. Esta falta de dirección reduce la eficiencia. Es un paso vital hacer que el gobierno esté mejor enfocado sobre lo fundamental (política económica, educación básica, salud, carreteras, la ley y el orden, y protección ambiental). Empero, un enfoque sobre lo fundamental no es una receta para un gobierno minimalista. El estado tiene un importante papel que jugar en la regulación apropiada, la protección social y la seguridad social. La elección no debe ser sobre sí el estado debería estar involucrado, sino sobre cómo se involucra. Por lo tanto, la pregunta central no debe ser sobre el tamaño del gobierno, sino sobre las actividades y métodos del gobierno. Los países con economías exitosas tienen gobiernos que participan en una amplia gama de actividades.”¹³⁵

El punto en juego aquí es el papel del Estado, que pensamos debe ser muy importante, fuerte y decisivo, pero de otra manera. No se trataría, como antes, de sustituir a la sociedad civil, ya sea en la vida productiva económica o en la acción social, sino de crear los marcos en los que esas actividades sean más eficaces y eficientes para el progreso social y cultural de la nación; se trata de una

nueva forma de relacionarse la ciudadanía con el Estado. Esta redefinición de papeles en términos jurídicos, culturales y sociales y su plasmación no se ha dado; y tampoco es claro para la población cómo y por qué se debe dar. En general, por ejemplo, con relación a los servicios, el papel del Estado no es necesariamente hacer y ofrecer los servicios directamente, sino garantizar que existan en la sociedad civil antes que los ofrezcan y realicen al mejor precio y en las mejores condiciones. No se trata, otro ejemplo, de que el Estado sea dueño y productor de la electricidad y las telecomunicaciones, sino que pueda garantizar que ese servicio se ofrezca a toda la ciudadanía y de la mejor manera, eficaz y eficientemente. En algún momento de la historia nacional realizar este fin pudo haber supuesto que el Estado ofreciera directamente el servicio, pero, a esta altura de la evolución económica y política internacional, todo parece indicar que lo mejor es que la empresa privada participe directamente en estos servicios, y que el Estado concentre su energía en los procesos de regulación, fiscalización y control para que el beneficio sea para el conjunto de la población (aunque, para realizar eso, éste deba nutrir al ICE todavía, y durante muchos años, como una empresa o sociedad económica estatal). Cuánta intervención estatal o cuánto proteccionismo se deberá emplear para que se nutra el progreso colectivo, dependerá de varios factores nacionales e internacionales. De lo que se trata es de definir una estrategia adecuada. Frente a estas definiciones y acciones conspiran, evidentemente, diversos grupos de presión con intereses contrapuestos.

Otro ejemplo que podemos usar para explicar el sentido de esta relación entre el Estado y la sociedad civil, que comentábamos arriba, es la discusión en torno a la infraestructura nacional. Es evidentemente necesaria la apertura a la empresa privada de una serie de obras que, por su magnitud y por su función, es preferible que las desarrolle ésta (lo que sería la motivación básica de la ley de concesión de obra pública). Si bien en esto habría margen para alguna participación económica estatal, sin embargo, el papel del Estado debe estar orientado hacia la concertación de estas acciones, a su regulación, control y fiscalización eficientes y ágiles (en particular, eliminando la maraña burocrática que caracteriza nuestro sector público). Ahora bien, además, en ese mismo marco de relaciones resultaría relevante la participación de los usuarios, de las comunidades o los grupos de interés en los servicios que supone la infraestructura. Lo que deseamos resaltar, en primer lugar, es la necesidad de un serio control por parte del Estado, puesto que el carácter privado no asegura la calidad, y, también, que

la acción estatal debe ser eficiente. La primera experiencia en ese sentido en Costa Rica, la reconstrucción y reparación de la autopista Bernardo Soto, es un buen ejemplo de cómo no se hacen bien las cosas: problemas, atrasos, incumplimientos, cuya responsabilidad se atribuyen recíprocamente empresa privada y Estado, con el perjuicio para la población. La debilidad que ha exhibido el Estado (en capacidad de gestión y control), nos revela la naturaleza de los problemas que hay que resolver: ceder los espacios a la empresa privada (bajo competencia), pero con un Estado con mucho más autoridad y mayor eficacia que el que tenemos. Aquí parece que se pueden lograr convergencias: el mismo diario *La Nación*, muchas veces identificado con posiciones ideológicas cercanas al “neoliberalismo”, afirma en mitad del año 2000 una visión que integra Estado fuerte y redistribuidor de la riqueza (en abstracto): “La realidad es que el único sistema capaz de proporcionar altos niveles de producción y empleo, y generar suficientes recursos para financiar la dimensión social, es un mercado libre junto a un Estado **fuerte**, eficaz, honesto y capaz de ejercer adecuadamente sus funciones estratégicas, reguladoras, **redistribuidoras**” (negritas nuestras A. R.).¹³⁶ Repetimos uno de los componentes del nuestro planteamiento: un Estado fuerte, para que no vaya a pasar lo que sabemos ha sucedido, que las empresas impongan sus intereses de beneficio al margen de las necesidades sociales y colectivas. Como señala un testimonio del expresidente Rodrigo Carazo:

“En mi niñez y temprana adolescencia viví en una Costa Rica sin luz y teléfono, el mal servicio con tarifas injustas era el precio que los consumidores –muy escasos por cierto puesto que los servicios solo los había en importantes centros de población– pagaban. (...) Los dueños del servicio, empresa privada extranjera de renombre – la Electric Bond and Share– vivió la presión de la protesta pública: la gente desfilaba por las calles pidiendo la nacionalización de las Compañías Eléctricas; la urgencia económica y la presión popular nacionalizaron la luz y los teléfonos, así nació el ICE.”¹³⁷

Si esta combinación no se hace bien, los ciudadanos serán siempre las víctimas. A la ecuación hay que añadir el control ciudadano de la gestión estatal en general, y en particular en la realización del servicio (en las dimensiones pertinentes). Es decir, un Estado fuerte (en las cosas que le competen) pero con democracia participativa directa que le imponga sus fronteras. Esto es fundamental porque Estado fuerte sin control democrático por parte de la ciudadanía apuntala

la acción estatal debe ser eficiente. La primera experiencia en ese sentido en Costa Rica, la reconstrucción y reparación de la autopista Bernardo Soto, es un buen ejemplo de cómo no se hacen bien las cosas: problemas, atrasos, incumplimientos, cuya responsabilidad se atribuyen recíprocamente empresa privada y Estado, con el perjuicio para la población. La debilidad que ha exhibido el Estado (en capacidad de gestión y control), nos revela la naturaleza de los problemas que hay que resolver: ceder los espacios a la empresa privada (bajo competencia), pero con un Estado con mucho más autoridad y mayor eficacia que el que tenemos. Aquí parece que se pueden lograr convergencias: el mismo diario *La Nación*, muchas veces identificado con posiciones ideológicas cercanas al “neoliberalismo”, afirma en mitad del año 2000 una visión que integra Estado fuerte y redistribuidor de la riqueza (en abstracto): “La realidad es que el único sistema capaz de proporcionar altos niveles de producción y empleo, y generar suficientes recursos para financiar la dimensión social, es un mercado libre junto a un Estado **fuerte**, eficaz, honesto y capaz de ejercer adecuadamente sus funciones estratégicas, reguladoras, **redistribuidoras**” (negritas nuestras A. R.).¹³⁶ Repe- timos uno de los componentes del nuestro planteamiento: un Estado fuerte, para que no vaya a pasar lo que sabemos ha sucedido, que las empresas impongan sus intereses de beneficio al margen de las necesidades sociales y colectivas. Como señala un testimonio del expresidente Rodrigo Carazo:

“En mi niñez y temprana adolescencia viví en una Costa Rica sin luz y teléfono, el mal servicio con tarifas injustas era el precio que los consumidores –muy escasos por cierto puesto que los servicios solo los había en importantes centros de población– pagaban. (...) Los dueños del servicio, empresa privada extranjera de renombre – la Electric Bond and Share– vivió la presión de la protesta pública: la gente desfilaba por las calles pidiendo la nacionalización de las Compañías Eléctricas; la urgencia económica y la presión popular nacionalizaron la luz y los teléfonos, así nació el ICE.”¹³⁷

Si esta combinación no se hace bien, los ciudadanos serán siempre las víctimas. A la ecuación hay que añadir el control ciudadano de la gestión estatal en general, y en particular en la realización del servicio (en las dimensiones pertinentes). Es decir, un Estado fuerte (en las cosas que le competen) pero con democracia participativa directa que le imponga sus fronteras. Esto es fundamental porque Estado fuerte sin control democrático por parte de la ciudadanía apuntala

ya no solo la corrupción y la ineficiencia sino, lo que es más grave, el autoritarismo y la dictadura.

Una síntesis final

La vida que predominó en Costa Rica desde 1949 hasta 1984, empezó a sufrir modificaciones importantes a partir de la década de los 80, a propósito de la crisis coyuntural económica en los años de la Administración Carazo. Si bien las reformas se colocaron eminentemente en el territorio económico, buscaron la estabilización macroeconómica y la promoción de las exportaciones con base en un esquema de liberalización económica, sin embargo, se abrió el camino para transformaciones más integrales de la vida social costarricense. El cambio de modelo económico ha abierto el camino hacia un cambio de modelo social y político además de económico: un nuevo *estilo de desarrollo nacional*, con acciones en la organización política, administrativa, jurídica, cultural y social general, y que empuja hacia un cambio de las relaciones entre el Estado y los diferentes componentes de la sociedad civil.

Ahora bien, es necesario insistir en lo siguiente: se trata de un estilo de desarrollo que no está definido totalmente, vivimos todavía una *etapa de transición*. Existen premisas claras, nacionalmente, con relación a algunos aspectos fundamentales de la economía: promover las exportaciones, aumentar el valor agregado de nuestra producción, mejorar la competitividad, descubrir nichos en el mercado internacional, utilizar las ventajas comparativas nacionales, etc. También está claro que el escenario favorece y favorecerá con mayor fuerza la apertura de nuestros mercados y la liberalización económica, los márgenes para el proteccionismo económico serán cada vez menores, y el rol del Estado en la economía debe ser otro. Ahora bien, aunque el papel de la economía se ha potenciado en este escenario histórico, no por ello se deben apuntalar una visión "economicista" de la realidad que vivimos, ni en la escala internacional ni en la nacional: nunca el modelo económico ha sido esto suficiente para definir el alma de la vida nacional. En ese sentido, por ejemplo, para el BID, Costa Rica ha mostrado a lo largo de su historia gran capacidad para establecer nuevos modelos de desarrollo que transformando su propia realidad social y preservando su identidad nacional le ha permitido dar saltos de progreso.¹³⁸ Y, lo que debe subrayarse: un elemento original de Costa Rica ha sido el desarrollo de un

modelo nacional *no fundamentado en estrategias de tipo económico, sino más bien en criterios filosóficos, políticos y de identidad nacional*.¹³⁹ La historia costarricense ha sido elocuente. El éxito económico, aunque relativo, del país ha estado vinculado al escenario general. ¿Por qué hemos tenido en los últimos 50 años un crecimiento *per cápita*¹⁴⁰ apenas por debajo de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), pero a la vez superior al promedio de América Latina?¹⁴¹ La opinión generalizada es que corresponde –de nuevo– a dos variables *transeconómicas*: la estabilidad política y social del país y, al mismo tiempo, una implantación pronta de la formación primaria en la población.¹⁴² Lo que esto implica es que aparte de dimensiones económicas nos quedan enfrente asuntos decisivos, tal vez los más importantes, para emprender el camino del progreso sostenido.

Hasta el momento, en pleno Siglo XXI, no se han reconceptualizado y establecido con claridad las premisas para el Estado y la sociedad civil y la nueva forma de vivir lo político, lo administrativo, lo social en este estilo de desarrollo; es decir, no existe un conjunto aceptado de premisas generales y específicas con las que definir la configuración de la vida social en el próximo período, una visión lúcida y clara sobre el tipo de sociedad que se quiere desarrollar en los próximos años.¹⁴³ Esto es muy importante y encierra dificultades: el problema es que, con base en semejantes premisas, será preciso definir cuál es el papel de la educación, sistema de salud, organización administrativa política, el papel de los municipios, de las organizaciones gremiales, laborales, cooperativas, el papel de las universidades privadas y públicas, el sistema de solidaridad social y jubilaciones del país, etc. El papel que atribuyamos al Estado y a la sociedad civil va a condicionar la misión y los objetivos de los diferentes estratos e instituciones de la vida nacional. Es en mitad de esta transición donde Costa Rica inicia el nuevo milenio. Lo que esto plantea es la necesidad de establecer un nuevo pacto social. O, mejor dicho, dotar de forma definitiva al pacto que se ha estado construyendo en los años pasados, *con vocación social integradora y solidaria*.

¿Cuáles son las críticas que se han dado sobre el nuevo curso del país? Uno de estos cuestionamientos: que las acciones que se han desarrollado no parecen aumentar la democratización de la sociedad, ni política ni socialmente. Manuel Rojas, sociólogo de la UCR, consignaba hace un tiempo que se había dado también “una ampliación de la pobreza”, que se han estancado o limitado los sectores de clase media y se han agudizado las diferencias sociales.¹⁴⁴ El

sociólogo y rector de la Universidad Nacional, Jorge Mora, señala como problema nacional básico la "mala distribución de la riqueza", que establece desigualdades en la atención de salud o educación.¹⁴⁵ Sin duda, ha habido víctimas. En la producción, aquellos sectores vinculados al mercado interno se han visto debilitados. Por ejemplo, los productores de granos básicos. Un indicador que revela su situación es la importación de estos granos: entre 1990 y 1996 tuvo una tasa anual creciente del 4,4% y a la vez se dio una caída en su producción del 2%.¹⁴⁶ El crédito hacia estos sectores se ha disminuido substancialmente desde 1983.¹⁴⁷ La crisis derivada de los problemas de la producción agrícola que explotó en marzo del 2000, bloqueos en el Ochoмого, son expresión de esta situación: sectores cada vez menos protegidos (aranceles de importación menores, menos crédito) que no pueden competir con los precios de los productos de otras latitudes.

Sobre esto último nos parece pertinente hacer una pequeña digresión. Sin duda, por algunos años, será necesario sostener a estos agricultores, inevitablemente con medidas proteccionistas, en especial si se toma en cuenta que los mejores precios de algunas de las importaciones que quiebran a nuestros agricultores no responden exclusivamente a la productividad; por ejemplo: fuertes subsidios gubernamentales a productores en EUA o Francia, o, por otra parte, en otras latitudes, bajos niveles de gasto social (como legislaciones laborales y sociales, sistemas de seguridad) que por supuesto inciden en el costo de producción. Con o sin OMC, varios países desarrollados todavía mantienen cerradas sus fronteras, formal o realmente, con reglas desleales, a las importaciones de países del Sur. Aquí está presente una doble moral. Y, también, por otra parte y no menos relevante, está la discusión, que no es solo nacional, si se debe aceptar las malas condiciones laborales, ambientales, y de seguridad social como instrumento para la competitividad. ¿Sería válido un marco regulador internacional sobre esto? El asunto es complejo y no se puede abordar con principios abstractos. En el largo plazo, sin embargo, todos deberían concordar, no podrá prescindirse de una inteligente estrategia basada en la competitividad y la productividad, en un escenario de mayor apertura y libertad de comercio.

Otra característica con relación a las acciones de reforma que se han dado es que poseen inevitablemente doble filo: mientras para un empresario hay "flexibilización del trabajo" al debilitar ciertas "rigideces" en la mano de obra, para el trabajador hay más "inestabilidad laboral". En estos avatares, como

diría Aristóteles, habrá que encontrar el “justo medio”. Esto invoca la concertación y el acuerdo sociales.

Las críticas han sido, también, generales. El exdiputado liberacionista Ottón Solís, por ejemplo, afirma un fracaso y una actitud erróneas en la conducta nacional:

“... ante el fracaso del modelo para materializar su principal objetivo –ganar la batalla por la competitividad internacional–, se ha recurrido al capital extranjero como mecanismo para financiar el desequilibrio en el comercio exterior. Esta política ha estado acompañada de un esfuerzo para convencernos de que esa es la salvación del país y la fuente única de optimismo. Concomitantemente inversionistas foráneos son beneficiarios privilegiados de los subsidios del estado y del interés presidencial. Tal estrategia puede terminar destruyendo la capacidad nacional de *crear* y podría difundir una actitud en nuestra gente a ser segundones, a la expectativa de que algún extranjero les compre: su trabajo, su empresa o su finca”.¹⁴⁸

Los asuntos poseen varias aristas como veremos en los siguientes capítulos.

Me parece que las dudas y críticas, a pesar de las filiaciones ideológicas que a veces se introducen, refieren a algo sustancial: si bien el nuevo patrón de desarrollo ha engendrado una estructura productiva diferente, está todavía por verse si logra poseer un efecto distributivo y socialmente equilibrado similar al que la economía del café produjo en la Costa Rica del siglo XX. Vayamos ahora a algo que me parece sumamente relevante.

La transición que se ha dado hasta ahora –debe reconocerse– ha sido poco traumática: “a la tica”. Las medidas de reforma se han aplicado con *gradualidad*, nunca se trató de un esquema liberal ortodoxo. No resulta gratuito el hecho que la transición fue impulsada desde gobiernos del Partido Liberación Nacional, agrupación que constituyó el soporte fundamental del anterior estilo de desarrollo. Que haya sido así, ha permitido realizar este proceso preservando estabilidad y tranquilidad sociales. Más abrupto, antagónico y politizado habría resultado si hubieran sido gobiernos socialcristianos los impulsores-ejecutores de esta transformación. Y debe subrayarse que el PLN lo hizo en su apogeo: todos los analistas coinciden que en la década de los 70 inició su con-

solidación en términos políticos y electorales.¹⁴⁹ (Para algunos, incluso, el gobierno de Carazo no fue más que una transición en la dirección de una transformación que comandaría el mismo Partido Liberación Nacional.)

Nos parece importante subrayar que los cambios que realizó el Partido Liberación Nacional en los gobiernos de Monge y Oscar Arias no fueron producto del azar, ni una mera imposición de organismos internacionales, ni tampoco puede decirse que fueran la simple respuesta a la crisis del 80-81 durante la Administración Carazo. La realidad es que amplios cuestionamientos del modelo o patrón de desarrollo económico anterior habían sido ya hechos por importantes dirigentes liberacionistas. En los años 70, Oscar Arias Sánchez ya señalaba la urgencia de una economía orientada hacia un mercado internacional, criticaba el paternalismo estatal y abogaba por el fortalecimiento de la empresa privada y el crecimiento de las exportaciones. Los planteamientos y las políticas seguidas por los gobiernos de Monge y Arias fueron una salida, una respuesta, a la crisis económica de principios de los 80; pero, más que ello: constituyeron el momento para que algunos sectores del Partido Liberación Nacional realizaran desde el poder transformaciones importantes en la sociedad costarricense. Se trata, sin embargo, de cambios que alteraron algunos de los límites y fronteras ideológicas en las que se movió el Partido Liberación Nacional después de los sucesos de 1948. La consolidación y apogeo del PLN, que se dio entre 1970 y 1990, fortificó planteamientos políticos, económicos y sociales diferentes. En estos convergió la oposición clásicamente antiliberacionista y, también, los lineamientos de esa época por parte de los organismos financieros internacionales.

La realidad es que, de manera general, la década de los 80 provocó un debilitamiento de las diferencias políticas entre el Partido Liberación Nacional y su oposición. Se estableció una fundamental convergencia con relación al modelo productivo que se quería desarrollar: hacia las exportaciones no tradicionales, mercados extraregionales con una participación más intensa del mercado en la definición de sus fronteras económicas. Donde sí han existido diferencias es en los ritmos que se deben seguir para alcanzar el mismo objetivo. También hay diferencias con relación al grado de participación del Estado en la vida social; por ejemplo, en la relación entre Estado y mercado (un detalle: asuntos como si se limita el crédito de los bancos estatales, discusión en febrero de 1999). Pero nadie puede negar que, desde finales de 1982, después del

pacto de Monge con la oposición antiliberacionista ha existido una forma de *cogobierno* sobre los principales asuntos nacionales.¹⁵⁰ Para bien o para mal.

¿Cuál es el origen de las coincidencias entre el Partido Liberación Nacional y las fuerzas políticas que se aglutinan dentro del Partido Unidad Social Cristiana? Para algunos, las razones coyunturales fueron dadas por la Revolución Sandinista y por la crisis de los años 1980-1982.¹⁵¹ Pero es válido preguntarse: ¿existen razones de mayor profundidad histórica? En honor a la verdad, debe decirse que estas diferencias entre Liberación Nacional y sus opositores no llegaron nunca a ser tan substanciales con relación a los grandes ejes de desarrollo del país. Siempre ha habido una convergencia en cuanto al régimen democrático y liberal, a la importancia del mercado en la sanción económica, a las políticas distributivas y de preservación del equilibrio y social y en la búsqueda de un consenso en la resolución de los problemas nacionales. Para algunos investigadores, la contraposición o el antagonismo entre los proyectos políticos del Partido Liberación Nacional y su oposición debe relativizarse, puesto que ambos grupos políticos e ideológicos se nutren del mismo fundamento social y político general del país: un liberalismo con vocación de consenso social y político. Debe señalarse que el Liberalismo a ultranza, que a veces se cataloga como el del “capitalismo salvaje”, no fue característico de ninguno de los partidos fundamentales de antes del 48 ni después del 48. No lo fue tampoco del Partido Unificación Nacional ni del Partido Republicano Nacional, en los años 50 o 60. Por eso, bien señala Manuel Solís que no se puede decir que, en los años 80 (donde aproximaciones más liberales son dominantes), se retornó a un viejo liberalismo antiestatista, que correspondía a alguna oligarquía anclada en la historia del país. Tanto liberacionistas como antiliberacionistas han sido en el fondo liberales, lo que sucede es que han puesto énfasis, proporciones, ritmos y acciones diferentes en sus planteamientos políticos.¹⁵²

¿Por qué estos acuerdos y esta endogamia política e ideológica? Vayamos a una explicación con la que concuerda buena parte de historiadores y sociólogos. Una de las peculiaridades de Costa Rica es que, por encima de las reglas del juego político, hay una vocación por el consenso, la colaboración y el acuerdo sociales y políticos para preservar la estabilidad y el tejido nacionales. Se afirma correctamente que el fundamento de esta vocación, frente al antagonismo y la confrontación, es el llamado “Pacto Cafetalero” que se cristalizó entre 1860 y 1880. Este contrato resumía una división del trabajo que cons-

tituía una comunidad en diálogo con el propósito del beneficio común: un pacto que hacía referencia a la pareja constituida por la pequeña producción y el beneficio cafetalero (donde intervienen la propiedad de la tierra con precios crecientes, una reducida población y limitados recursos de capital). En este contexto, ante la necesidad, todos los protagonistas sociales se vieron obligados a la negociación, es decir: al acuerdo.¹⁵³ Esta es la base del liberalismo que se desarrolló en Costa Rica: conciliador e integrador en sentido general.¹⁵⁴ Podemos decir, entonces, que esta ideología y este pacto social nutrieron una conducta y una cultura colectivas que han sido una base de la estabilidad y la paz política y social en Costa Rica.¹⁵⁵ De la misma manera, constituye el fundamento último del ordenamiento y la vida de la dinámica política de nuestro contexto histórico actual. La convergencia entre el Partido Liberación Nacional y la Unidad Social Cristiana desde 1982 hasta nuestros días obedece, por supuesto, a un contexto político preciso, sin embargo, también refleja este patrón de búsqueda de consensos y acuerdos para la acción colectiva.

Si bien el contrato social que estableció el consenso como un fundamento político y cultural del país es medular, no debe dejar de añadirse lo que constituye otro de los factores de la gran legitimidad del sistema político en Costa Rica: la participación de la sociedad civil, este vector ha sido considerado incluso pieza clave para el desarrollo costarricense, cuyos indicadores de pobreza son mucho mejores que los de la región y de toda América Latina en general.¹⁵⁶

Finalmente, con relación a los cambios en los estilos de desarrollo es necesaria la perspectiva más amplia, como señaló hace varios años el sociólogo costarricense Jorge Rovira: al igual que las secuelas económicas y políticas del año 1929 se resolvieron en Costa Rica hasta 1948, no puede pensarse que las implicaciones de la crisis de principios de los 80 y el cuestionamiento profundo del patrón de desarrollo anterior podrán resolverse en tan poco tiempo.¹⁵⁷ Aunque ya ha corrido mucha agua debajo del puente desde que Rovira hizo esa afirmación, el sentido general de la misma posee validez: es todavía temprano para evaluaciones definitivas.

¿Y la perspectiva? El espacio de conciencia y apoyo nacionales para el nuevo modelo económico, y para lo que se perfila como un nuevo estilo de desarrollo, es suficientemente amplio como para asegurar que esta dirección se

va a mantener en los próximos años. No hay marcha atrás. La recomposición del bloque social de poder ha avanzado mucho en los últimos 15 años.

En términos económicos, tanto por razones internas como externas es imposible revertir el curso de la liberalización económica. Los convenios firmados por Costa Rica al formar parte de la Organización Mundial del Comercio y las perspectivas inevitables de formar parte del ALCA, en la primera década del nuevo siglo, están colocados en la agenda nacional. En el corto plazo, y también en términos económicos, los objetivos de estabilización macroeconómica implicarán acciones importantes para disminuir la deuda interna, con mecanismos para equilibrar los gastos del Estado y colocando en la agenda privatizaciones en sectores diversos (incluyendo las telecomunicaciones) y cambios institucionales importantes hacia la promoción de la competencia, la modernización y la internacionalización de la vida social como un todo. Es inevitable.

Ahora bien, si pensamos en perspectiva histórica y coincidimos en que lo que está en juego es un nuevo estilo de desarrollo, asuntos como la estabilización macroeconómica y sus implicaciones en la deuda interna o la reducción de gastos del Estado, o la privatización de algunas empresas estatales o instituciones públicas, no suponen tanta trascendencia como la que sí posee el establecimiento de un nuevo paradigma que regule las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Habrá que encontrar mecanismos de protección de nuestros empresarios y productores, para favorecer su fortalecimiento, ayudar a una acumulación de capital y promover la mejor competencia de nuestra economía, pero la perspectiva de mercados más libres no puede evadirse.

Mucho se requiere de inteligencia y audacia para aprovechar las tendencias positivas del escenario histórico y capear o reducir las negativas.

La reconceptualización de los papeles de lo público y lo privado, del Estado y la sociedad civil, plantean condiciones culturales, políticas y sociales de mayor relevancia histórica. Esto lo podemos resumir de la siguiente manera: estamos ante el reclamo por una nueva fase en la democracia nacional. Las implicaciones de esto último sobre la vida de los ciudadanos costarricenses serán mucho mayores que si se privatiza o no se privatiza el ICE o el Banco de

Costa Rica (aunque en semejantes acciones se puedan expresar las diferentes visiones sobre el desarrollo del país).

Para edificar una nueva democracia, participativa y más directa, con Estado fuerte y, a la vez, fuerte control ciudadano, que nos conduzca por la senda del progreso en el siglo XXI, lo que se encuentra en el primer lugar de la agenda es la formulación y realización de un *pacto social* amplio, visionario, honesto, con base en premisas generales lúcidas y transparentes. Esto, de nuevo, invoca concertación nacional pero, también, liderato. Con esta perspectiva, en particular, es que debe abordarse por ejemplo la reforma de la educación en Costa Rica, en particular la superior, tema privilegiado de este libro.

CAPÍTULO SEGUNDO

DIMENSIONES SOCIALES EN LA TRANSICIÓN

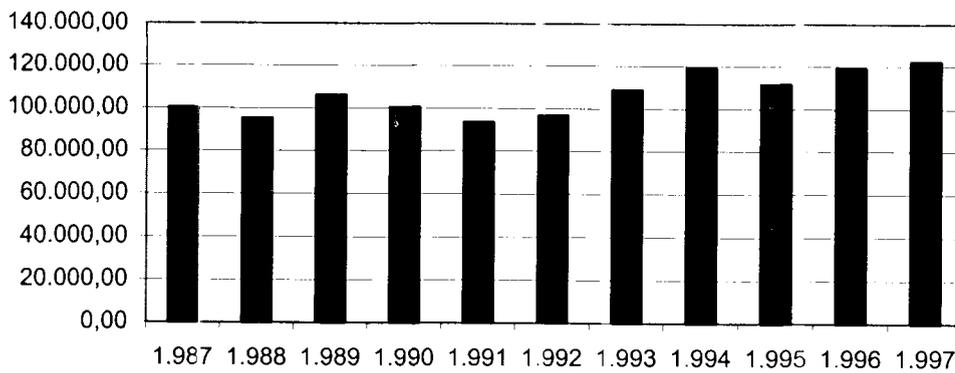
En las páginas anteriores hemos realizado un balance general de la historia reciente de Costa Rica. No hemos prestado, sin embargo, suficiente atención a otros asuntos centrales de este último período: por un lado, el impacto de la transición en los servicios sociales y, por el otro, la *governabilidad* del país. El primer tema lo desarrollaremos en este capítulo, y el segundo en el que sigue. Los asuntos a los que daremos atención ahora son: la reducción del gasto social, los cambios en la estructura social, el sistema de salud, las pensiones, y la migración centroamericana hacia el país. De esta manera, al final de éstos habremos dibujado el escenario general de las dimensiones sociales más importantes para realizar una mejor interpretación de la situación de la educación nacional.

Debe recordarse que en los años 60 y 70 el crecimiento promedio de Costa Rica fue alrededor del 6% y 5% respectivamente. Ya en los años 80, crisis de por medio, el crecimiento promedio fue del 2,2% anual. Entre 1990 y 1995 ese crecimiento subió a un 4,9 anual; sin embargo, en 1995 el crecimiento fue del 2,5%, en 1996 un -0,6%, en 1997 de un 3,2%, en 1998 de un 6,2% y un 8,3% en 1999 (según el Banco Central). Aunque la recalificación del PIB en abril del 2000 ofrece valores absolutos mayores para la economía nacional, el panorama económico del periodo 1994-1997 no fue muy halagüeño: ausencia de un vigoroso crecimiento económico aunado a debilidad en la captación de ingresos fiscales¹⁵⁸ solo podían promover debilidad en las finanzas públicas.¹⁵⁹ La situación tuvo un cambio relevante apenas en 1997. Aunque hay temores sobre la posible inestabilidad y vulnerabilidad del comportamiento económico nacional, la atmósfera que se respira es en este territorio optimista (aunque cauta). Es decir, todo parece indicar que se inicia el siglo XXI con condiciones económicas más favorables, aunque con una fragilidad pertinaz que no permite abandonar la duda

EL GASTO PÚBLICO Y SU IMPACTO SOCIAL

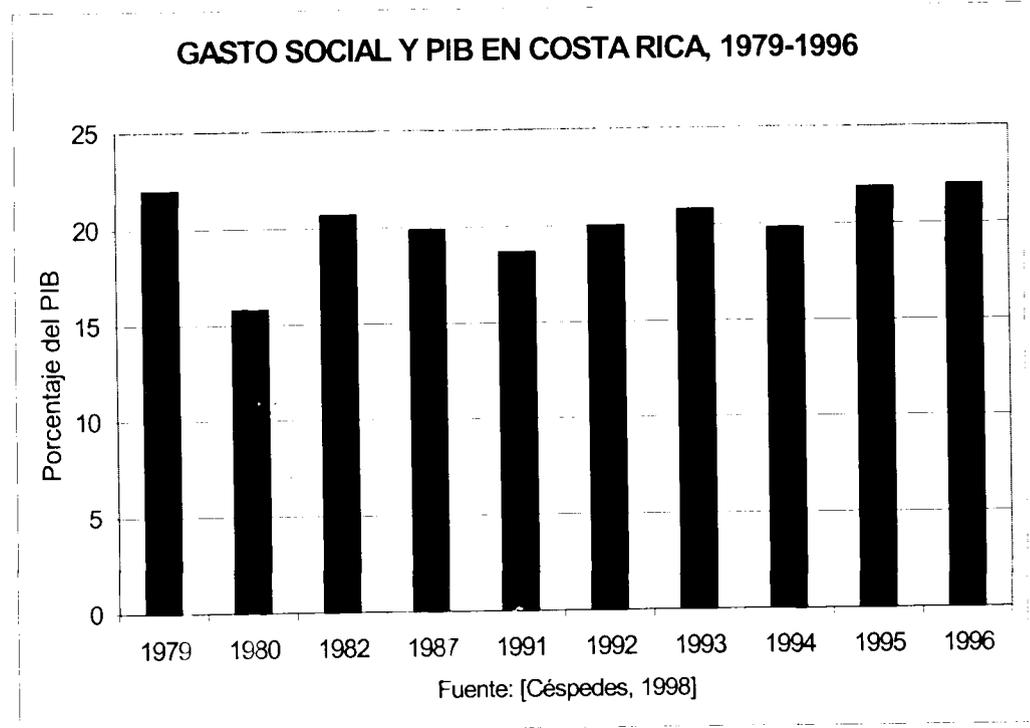
La crisis de principios de los ochenta supuso importantes contracciones en los presupuestos públicos, especialmente en los gastos sociales orientados hacia salud, educación, infraestructura, desarrollo comunal, etc. En 1980 el gasto social representaba un 22% del PIB pero, producto de la crisis, ya en el año 1982 era solo un 15,8%.

INVERSIÓN SOCIAL REAL EN COSTA RICA, 1987-1997
per cápita, en millones de colones de 1996



Fuente: [Observatorio del desarrollo, 1998]

Si se analiza el presupuesto de los diferentes estratos del gasto público, se puede concluir que en esta crisis lo que más sufrió fue el gasto social: en otros rubros si bien hubo descenso no lo fue en la magnitud que éste lo sufrió. Entre 1987 y 1997, se puede apreciar cómo la inversión social *per cápita* real fue creciendo a saltos pero, también, con retrocesos.



Según el economista Víctor Hugo Céspedes, el gasto social en Costa Rica que se redujo considerablemente durante los 80 no solo se recuperó sino que ha sobrepasado en la década los 90 el porcentaje destinado en 1980, un 22% del PIB. En ese sentido puede consultarse la vinculación del gasto social y PIB (calculado con la vieja metodología), que consigna el gráfico siguiente. Sin embargo, esta valoración tiene que matizarse apropiadamente a propósito de la recalificación del PIB realizada en abril del 2000, pues ésta implica que los porcentajes del PIB destinados al gasto social considerados hasta hace poco son mucho menores. Esto es importante.

Lo más significativo para nuestro estudio es comprender que en todo el período de debilidad del gasto público las víctimas fueron esencialmente el sector educación, el sector salud y la infraestructura pública nacional. En obras públicas, por ejemplo, el gasto real de 1995 fue 42% del gasto real que se realizó en 1980.¹⁶⁰ Nadie puede sorprenderse entonces de los problemas de las carreteras nacionales.¹⁶¹ Para el ministro de Obras Públicas y Transportes de la

Administración Rodríguez Echeverría, Rodolfo Méndez Mata: “El país ha padecido de una falta de visión del futuro con respecto a los servicios del transporte. Se ha desconocido su trascendencia como motor para el desarrollo. Ahora, que estamos inmersos en un mundo de globalización y de competitividad, estamos pagando caro el error”.¹⁶² Se habla de “carreteras obsoletas”, que estamos “tarde en aeropuerto”, “estancados en puertos”, “ferrocarriles varados”, “atrasados en transporte”.¹⁶³ Otro sector que sufrió estancamiento durante ese período fue el de seguridad, el gasto público se estancó aunque la población creció mucho durante este período. Eso explica en buena medida las dificultades en la seguridad ciudadana que vive la población costarricense. Aunque, en realidad, los problemas de las carreteras y la seguridad ciudadana involucran aparte de los presupuestarios otros factores sociales globales: como la incapacidad estatal de fiscalización, la corrupción dentro y fuera de las instituciones públicas, la disminución de oportunidades y el retroceso educativo, etcétera.¹⁶⁴

Un detalle importante es que, a partir del año 1990, cuando la economía empezaba a dar señales de recuperación, la inversión pública no se dirigió hacia el capital humano (por ejemplo en educación y salud, capital físico, infraestructura), sino a otros rubros como los CATs, pensiones y, muy en particular, los intereses de la deuda interna.¹⁶⁵

Debe subrayarse que, a pesar de las dificultades y debilidades del modelo económico del Estado paternalista-interventor, el gasto social ocupaba un lugar muy importante que hasta ahora apenas pareciera prometer el nuevo modelo de desarrollo económico y social impulsado después de la crisis 80-82. Esto debe tomarse en cuenta a la hora de evaluar las posibilidades de la transformación definitiva del estilo nacional de desarrollo.

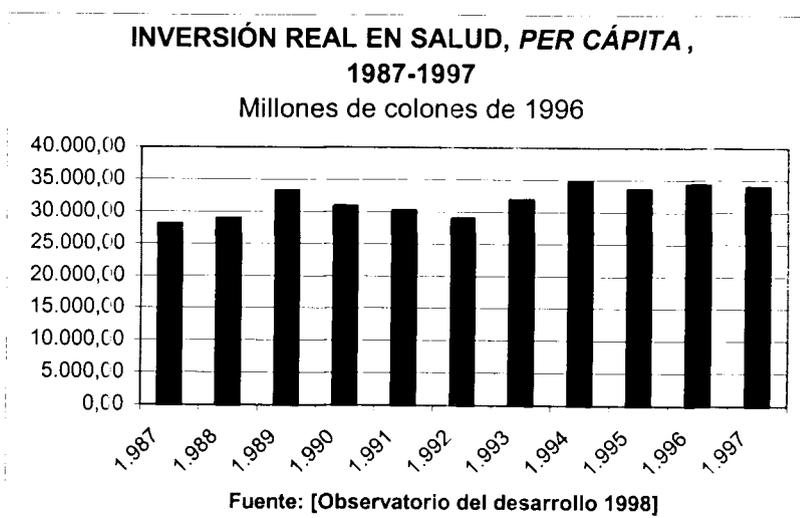
En los últimos años, como hemos consignado, la situación ha ido mejorando. Una pincelada se puede añadir al considerar la información contenida en la siguiente tabla elaborada en mayo del 2000 por el diario *La Nación*.

GASTO SOCIAL EN COSTA RICA: 1996-2000.					
En millones de colones					
	1996	1997	1998	1999	2000
MEP	97.101	115.631	144.612	177.729	215.178
Ministerio de Salud	9.442	11.236	21.380	20.948	19.935
CCSS	152.720	181.796	251.027	303.568	377.356
Regímenes especiales de pensiones	56.212	87.834	87.395	101.423	116.988
Ministerio de Vivienda	2.358	764	1.234	3.868	579
Fodesaf	38.000	41.300	49.900	55.000	62.000
Totales*	355.833	438.561	555.548	662.536	792.036

Fuente: [Loaiza. Vanessa / Solano, Montserrat: "Labor social a paso lento", Diario *La Nación*, 6 de mayo del 2000, p. 6A]. Los datos de 1996 a 1999 en las primeras 5 entidades se hicieron con base en liquidaciones presupuestarias, para la última hasta 1998. Datos de 1999 y el 2000 son del presupuesto inicial, para Fodesaf son estimaciones.
* Elaboración nuestra.

Aunque tomando nota del comportamiento errático en la vivienda, considerados globalmente todos los sectores, la pauta ha sido de crecimiento.

En el caso del sector salud, según Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez: "El gasto público en salud (como por ciento del PIB) recuperó hacia finales de los ochenta los niveles previos a la crisis. No obstante, luego se observa una tendencia hacia la disminución (1989-1992) que luego se revierte (1992-1996)".¹⁶⁶ Se puede apreciar mejor el resultado por medio del siguiente gráfico, realizado con colones constantes de 1996.



También, puede verse el crecimiento en salud en los años 1987 y 1997 por medio de los siguientes cuadros.

INVERSIÓN REAL EN SALUD EN COSTA RICA, 1987-1997						
Millones de colones de 1996						
	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991	1.992
Inversión real en salud	78.302,50	82.819,70	97.666,70	93.230,70	93.276,20	91.891,80
Tasa Anual, %	0	5,77	17,93	-4,54	0,05	-1,48

	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997
Inversión real en salud	103.246,1	114.869,4	113.269,3	118.280,6	119.368,0
Tasa Anual, %	12,36	11,26	-1,39	4,42	0,92

Fuente. [Observatorio del desarrollo: *Tendencias del Desarrollo Costarricense*, 1998]

La tasa media de crecimiento fue de 4,3.

En lo que se refiere al gasto público en educación: siguió disminuyendo después de la crisis hasta mitad de los 80, preservándose hasta el primer quinquenio de los años 90 cuando mejoró un poco.¹⁶⁷ Entre 1997 y 1999 éste mejo-

ró. Precisaremos esta descripción más adelante. En otros sectores la situación es similar.

Pero: ¿cuál es la perspectiva? ¿Aumentará el gasto social nuevamente? ¿Hasta dónde? ¿Será suficiente para resolver las consecuencias de la contracción que se dio en los ochenta? Aquí se vuelve necesario invocar las condiciones regionales y también las macrotendencias mundiales. Un reciente estudio de la CEPAL señaló a Costa Rica como uno de los países en la región como mayor gasto social. Véase la tabla.

GASTO SOCIAL EN LA REGIÓN 1994-1996		
Países	Gastos por persona En dólares	Gasto social como porcentaje del gasto público total
Belice	303	39,1
Bolivia	91	37,1
Brasil	741	46,2
Chile	651	61,8
Colombia	284	39,3
Costa Rica	521	61,9
Ecuador	119	32,4
El Salvador	60	23,8
Guatemala	61	37,9
Jamaica	252	31,9
Nicaragua	61	29,8
Perú	88	18,6
República Dominicana	85	36,6
Promedio	255	38,2
Fuente: [Leitón, Patricia: "Resaltan Gasto social tico", Diario <i>La Nación</i> , 14 de diciembre de 1999, p. 25 A]		

No obstante, el mismo estudio indicó debilidades importantes como el reducido gasto en inversión (3,9%) o la dependencia de la financiación del Gobierno Central: asuntos que apuntan a la estructura del gasto social y público. Ahora bien, con un gasto social público alto con relación a la región y dadas las tendencias internacionales es difícil pensar en un incremento en el futuro.

La orientación más probable será hacia un "estacionamiento" del porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) que ocupa el presupuesto estatal co-

mo un todo. Esto obedece, en primer lugar, a los planes de estabilización macroeconómica, que han implicado reducción de los gastos públicos pero, también, y esto es tal vez más importante, se trata de un asunto de políticas globales: el replanteo de los papeles del Estado y la sociedad civil. El fortalecimiento de la sociedad civil (en particular la empresa privada) y las expectativas de desarrollo sostenido del PIB como producto de la ampliación de la exportación al mercado internacional empujan a un replanteamiento de la inversión del PIB que recibe el Estado (por las funciones que va a realizar el Estado y por la relación entre Estado y la sociedad civil). Esto posee gran importancia para aquellas instituciones que viven del apoyo público. La tendencia en los últimos tiempos es a disminuir relativamente los organismos y gastos públicos y ampliar los organismos y recursos de la sociedad civil. Puesto en otros términos: la sociedad civil, cada vez más, va a financiar prioritariamente a la propia sociedad civil y no tanto al Estado. ¿Qué significa esto? ¿Estados cada vez más pequeños? No necesariamente. No se puede olvidar, por ejemplo, que países de alto desarrollo humano gastan un alto porcentaje de su PIB en gastos gubernamentales: Canadá un 46,5%, Países Bajos 53,2%, Noruega 52,9%, Finlandia 58,9%, Suecia 59%, España 43,7%, Estados Unidos 35,8%.¹⁶⁸ Pero lo que es decisivo: se plantea una redefinición de las tareas del Estado y de los organismos e instituciones estatales en términos más precisos que nunca; esto obligará a los organismos e instituciones hoy financiados públicamente a acudir a entes privados para sostenerse financieramente, en alguna medida. No será esto igual para todas las instituciones públicas: todo dependerá de los papeles que la sociedad en su conjunto asigne a las diferentes entidades de acuerdo a la estrategia aceptada y al estilo de desarrollo. Es probable que aumente el peso financiero de algunas entidades públicas, que otras se creen, otras se transformen y otras desaparezcan del todo.

La mayor participación de los componentes de la sociedad civil no debe verse, sin embargo, como un territorio exclusivo para la empresa privada económica o un llamado al imperio de las grandes transnacionales, puede suponer una mayor participación de la población en los diferentes procesos políticos, administrativos y sociales. Por ejemplo, una revalorización del papel de los gobiernos locales, de la acción cooperativa y comunal en los servicios y en los procedimientos de elección popular de la democracia representativa. Y, de igual manera, muy especialmente, debe subrayarse la importancia creciente de

las organizaciones no gubernamentales. La opinión de Peter Drucker confirma nuestra apreciación:

“La primera conclusión que se deriva de la experiencia del Estado nodriza es que el gobierno tiene que dejar de ser hacedor y gerente en la esfera social y limitarse a hacer el constructor de la política. Esto significa que en la esfera social, como la económica, hay necesidad de ‘contratar fuera’, de buscar ‘fuentes externas’, de ‘desempaquetar’. Al igual que estamos reestructurando la empresa de negocios mediante la contratación externa de trabajos auxiliares, de oficina y de mantenimiento, el gobierno necesita reestructurarse contratando afuera la realización de trabajos en el sector social.”¹⁶⁹

Esto, también, debe entenderse como un instrumento para aumentar la productividad del trabajo en los servicios gubernamentales.

Es importante colocar en relieve el papel de las organizaciones no gubernamentales, como expresión de la estructuración de la sociedad civil que demanda una nueva etapa en nuestra democracia. Bien lo consigan Drucker: “La mayor contribución de la organización comunitaria autónoma se da como *centro de una ciudadanía con sentido*. El megaestado casi ha conseguido destruir la ciudadanía por completo; para restablecerla, la organización política poscapitalista necesita un ‘tercer sector’ además de los dos generalmente reconocidos, en el ‘sector privado’ de los negocios y el ‘sector público’ del gobierno. Necesita un SECTOR SOCIAL.”¹⁷⁰ Se trata de tendencias internacionales, globales, que inevitablemente afirman la prominencia de la sociedad civil, pero no necesariamente de una sociedad civil atomizada, individualizada, sino estructurada, organizada y activa. Nada es seguro, sin embargo. La transición no se afirma en un teleología con un final. Todo dependerá de la voluntad, consenso y decisiones políticas y sociales que se desarrollen.

Clases sociales y pobreza

Una de las consecuencias del cambio de modelo económico y social ha sido la creación de coaliciones sociales diferentes. Mientras que en el modelo agroexportador se había creado una alianza entre agroexportadores y políticos, en el modelo de la sustitución de importaciones se dio un acuerdo entre pro-

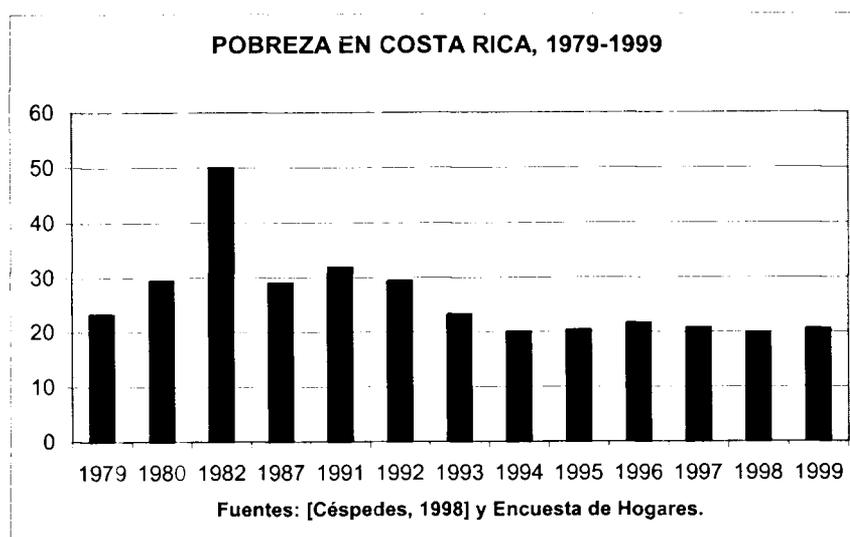
ductores protegidos (hacia el mercado local y centroamericano), los grupos vinculados al aparato del Estado y algunos sectores políticos. Ahora, un nuevo modelo empuja una coalición de fuerzas alrededor de exportadores, comerciantes importadores y grupos financieros. Puede decirse que producto de las reformas de los últimos 18 años la estructura del poder económico en Costa Rica ya ha sufrido una variación cualitativa. Se puede decir, en primer lugar, que el primer “anillo de riqueza” está integrado por grupos concentrados en actividades comerciales, con intereses en las finanzas y las comunicaciones.¹⁷¹ El sociólogo Carlos Sojo, por ejemplo, señala “una clara predominancia de la relación comercio - capital financiero en la consolidación de los principales grupos económicos. (...) un peso relativamente menor de la relación sectores productivos-capital financiero (...)”¹⁷² En cuanto a los financieros, la concentración a principios de esta década ya se había dado en 7 bancos grandes: Interfin, Banex, BCT, Cooperativo, de San José, de Fomento Agrícola, de Comercio.¹⁷³ Milena Vega suministra el dato de un 87% de los activos de la banca privada ya en 1988. Debe señalarse, además, que se ha dado una “concentración del valor exportado en pocos bienes y empresas”.¹⁷⁴ Es pertinente la opinión de Carlos Sojo: “Las bases de sustentación del acuerdo político de la clase dominante, ya no parecen asentarse en la dinámica de la economía agrícola. Las implicaciones de un cambio de esta naturaleza en los fundamentos sociales del régimen político costarricense serán de suma importancia (...)”¹⁷⁵ El crecimiento del sector financiero privado, sin duda, también se refleja en la misma gestión gubernamental: personeros que provienen o están vinculados con el sector. En dos ediciones del *Semanario Universidad* en marzo de 1999 se publicó un listado de los directivos y ejecutivos de los bancos privados, consignando entre ellos muchos miembros relevantes de recientes gabinetes gubernamentales.¹⁷⁶ Esto no es de extrañar: en otras épocas de la historia nacional, la presencia de cafetaleros o industriales y empresarios beneficiados por un estilo de desarrollo al frente del poder político. En realidad, lo más curioso es que sean relativamente pocos los miembros de los grupos dominantes que hoy participan de forma directa en la gestión gubernamental.

El punto que queremos enfocar aquí es que estas dos coaliciones sociales, económicas y políticas se han confrontado en diferentes ámbitos a lo largo de los últimos 15 años.

En otro orden de cosas: no es difícil cuantificar la declinación de la clase media asociada al Estado, uno de los fundamentos del anterior estilo de desa-

rollo, ni tampoco es difícil cuantificar y caracterizar la nueva clase media que ha ido emergiendo a la luz del nuevo modelo económico. Esta última asociada a la mediana o pequeña inversión orientada hacia la exportación y, también, hacia los servicios internos, en particular los turísticos. (Un dato: entre 1987 y 1993 se habían creado unos 173.000 empleos, con un 86% en el sector privado.)¹⁷⁷ Que esta clase media se desarrolle amplia y sustancialmente y sea capaz de sostener la estabilidad política de la vida democrática, está por verse. Ya volveremos a esto en el siguiente capítulo.

No hay consenso entre los autores en cuanto a una ampliación de la distancia entre los pobres y los ricos. De hecho, la relación entre el ingreso promedio del quintil de hogares más rico y el más pobre fue entre 1990 y 1997 de un 12,2% (en 1997 fue de un 11,6%).¹⁷⁸ Sí debe reconocerse que los índices de pobreza en el país no se han expandido significativamente. Este asunto merece que nos detengamos.



Desde un punto de vista histórico, debe decirse que el número de pobres en Costa Rica ha disminuido significativamente: pasó de un 50% en 1960 a 25% en 1980; durante la crisis de principios de los 80 llegó hasta el 57% (1982) para llegar al 25 por 100 de nuevo en el primer quinquenio de la década de los 90.¹⁷⁹ Y es probable que con la recuperación económica estos indicado-

res mejoren, si se toman las medidas pertinentes. De acuerdo al *Estado de la Nación 4*, en 1998, mientras que los hogares pobres habían pasado de 20,4% en 1995 a 21,6% en 1996, eran 20,7%¹⁸⁰ en 1997, 19,7% en 1998 y 20,6% en 1999. Con estos indicadores, se puede afirmar que Costa Rica está mucho mejor que el resto de América Latina. Deberá ponerse atención, sin embargo, a los detalles de la estructura de la pobreza para abordar las acciones del futuro. Se debe tomar en cuenta, por ejemplo, las diferencias entre zona rural y urbana, regiones específicas (la región Brunca en 1995 tenía un 33% de pobreza y un 17% extrema, en 1998 la Brunca y la Chorotega tenían un 34,1% de familias pobres)¹⁸¹, entre mujeres y varones, etc. El siguiente cuadro nos indica la pobreza por zonas en 1998.

POBREZA EN COSTA RICA, 1998, miles de familias por región		
	Valores absolu- tos	Porcentajes
Costa Rica	138.030.	19,7
Central	65.734	15,0
Chorotega	17.189	34,1
Pacífico Central	8.533	20,8
Brunca	23.009	34,1
Huetar Atlántica	14.007	20,7
Huetar Nor- e	9.558	26,4
Fuente: [DGEyC: <i>Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples</i> , 1998]		

LA SEGURIDAD SOCIAL

El sistema de salud

Lo primero que debe subrayarse es una "paradoja" en Costa Rica: desarrollo humano elevado y a la vez lento crecimiento económico. ¿Cómo ha sido posible que Costa Rica con un crecimiento económico relativamente débil haya podido generar uno de los desarrollos humanos más importantes en el ámbito internacional? Algunos explican esto por el desarrollo institucional que viene desde el siglo pasado, por una amplia distribución del crecimiento económico y por el crédito y la ayuda externos. Sin embargo, la realidad es que aparte de esas condiciones señaladas, se debe reconocer que el modelo económico y social previo a los años 80 brindó resultados importantes en el desarrollo humano del país. A la hora de enjuiciar el éxito de los indicadores sociales que Costa Rica ha obtenido en las últimas décadas la valoración debe ser precisa: si bien hay que señalar la importancia de la sociedad civil, debe ponerse el énfasis en las políticas gubernamentales y estatales asociadas a un estilo de desarrollo que hizo del Estado el principal elemento protagónico de su desarrollo nacional.¹⁸² Las instituciones estatales cobijaron a muchos costarricenses, ofreciendo empleo y seguridad y, aparte del crecimiento del Estado, se dieron políticas acertadas en el campo de la salud, la educación, el desarrollo comunal. En salud, por ejemplo: "Los programas de Atención Primaria a nivel rural en las áreas pobres suburbanas del Ministerio de salud obtuvieron excelentes resultados gracias a las vacunaciones masivas, el aumento de la lactancia materna, los programas de rociado para evitar fiebre amarilla, paludismo y dengue, la letrización y las campañas de soporte de alimentos. A ellos se agregó el agua potable para toda la población y el uso de antiparasitarios y antibióticos cuando era necesario."¹⁸³ El intervencionismo estatal y la política social vinculada al mismo fueron un factor importante desde finales de los años 40 hasta principios de los 80 para mejorar las condiciones de vida de la población costarricense. Esto no se debe subestimar. De la misma manera que tampoco se puede subestimar el papel del apoyo externo (ya sea la inversión directa o el crédito), que se tuvo en las tres décadas anteriores, que contribuyó notablemente a las condiciones económicas del país. Es evidente que hay que tomar en cuenta

todos estos factores a la hora de trazar las perspectivas del país en el próximo milenio.

Hay una relación entre salud y enfermedad, aunque la ausencia de la segunda no es condición suficiente. Pero es relevante considerar el escenario que se establece aquí. ¿Cuál es el cuadro de enfermedades en el país? Un primer elemento: las enfermedades infecciosas y parasitarias se redujeron de un 14% por cada mil habitantes, en 1970 a un 1% en 1989. En segundo lugar, nadie discute que en Costa Rica han empezado a cobrar mayor importancia las llamadas enfermedades degenerativas como el cáncer y los problemas cardiocvasculares. En todo esto existe un factor de naturaleza demográfica: la población costarricense ha envejecido; mientras que en 1950 la población de 40 años o más apenas llegaba al 19% de la población, en 1995 había llegado al 23%. No obstante, la migración centroamericana hacia el país así como el debilitamiento que se sufrió en la atención de salud durante los ochenta (que no se han resuelto plenamente) han dejado su estela en el reavivamiento de enfermedades que se suponían erradicadas y en el deterioro de ciertos indicadores. La situación es inestable, por ejemplo con relación a la tasa de mortalidad infantil: mientras en 1996 fue de un 11,8 por mil, en 1997 fue de 14,2, de 12,6 en 1998 y un 11,7 en 1999. Aunque debe reconocerse, que globalmente —analizando el promedio— entre 1990 y 1999 se dio un progreso en este indicador (en el primer año había sido de 15,3%). Hay que añadir, por otra parte, las enfermedades relacionadas con el abuso del tabaco, el alcoholismo, las drogas, etc. El escenario incluye entonces enfermedades de todo tipo: viejas y nuevas. conjunción de perfiles de país desarrollado y de país atrasado.

Uno de los aspectos que más golpea a la vista es la debilidad en los servicios, en la atención a los asegurados, y en la eficiencia y eficacia de los mismos. ¿Cómo es que se ha ido recuperando la relación del gasto en salud con el PIB y la población no siente mejoría sino, más bien, lo contrario? ¿No basta el dato macroeconómico? El exministro de Salud, catedrático de la UCR y prolífico escritor costarricense, Juan Jaramillo, afirma una percepción crítica con relación a lo que ha pasado en los últimos tres lustros: "... toda la infraestructura y todos los servicios de salud y médicos se deterioró". Y añade: "... las autoridades de la Caja en los últimos periodos dejaron de proporcionar apoyo adecuado a los hospitales y su infraestructura de todo tipo se derrumbó. A esto debe agregarse que los gobiernos han usado al Seguro Social como una 'caja chica del Estado', llenándola de papeles y dejándola sin dinero".¹⁸⁴ Es decir, a

la ausencia de recursos se añaden problemas de inadecuada administración de los existentes y, también, equivocadas decisiones políticas. En efecto: el dato macroeconómico es insuficiente.

Lo anterior pone en evidencia que las formas de abordar la salud pública en Costa Rica tendrán que ser diferentes. Es decir, los paradigmas en torno a la salud que deben predominar en la acción pública deberán transformarse, como ya se ha venido dando aunque muy lentamente en los últimos años. Esto posee implicaciones importantes para la cultura y la educación nacionales, en especial para la formación de profesionales en el área de la salud.

Para que se tenga una idea de lo que representa el gasto público en salud en Costa Rica y cómo se compara esto con los otros países latinoamericanos y del mundo en general, baste mencionar que en Costa Rica el gasto público en salud, según los investigadores Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez, es del orden del 7,4% del PIB (1996) y que el gasto privado en salud se calcula alrededor del 1,2% del PIB. Es decir, un 8,6% del PIB en total.¹⁸⁵ Estos datos, sin embargo, fueron estimados con base en el cálculo del PIB con la vieja metodología, lo que ahora arrojaría un menor porcentaje del PIB destinado efectivamente a salud. En 1999, por otro lado, se usaron alrededor de los 303.000 millones de colones en el sector la seguridad social,¹⁸⁶ de los cuales unos 207.000 millones solo para salud (un aumento significativo con relación a 1998).¹⁸⁷ Un 8,6% del PIB en salud, representaría, según los investigadores citados, el doble de lo que se gasta en otras partes de América Latina o el gasto medio en América Latina, y supondría un nivel parecido al de los países desarrollados. Con los nuevos resultados en el cálculo del PIB, las valoraciones cambian, y habrá que reevaluar cuánto deberá reajustarse el presupuesto del sector para realmente tener una inversión adecuada en salud. Aunque sea conveniente aumentar efectivamente estos porcentajes, no deberá perderse la perspectiva en cuanto a que las reformas en el área de salud más que buscar aumentar el gasto público en el sector deberán estar orientadas a su modernización, eficacia y eficiencia: hacer más y mejores cosas con recursos limitados. ¿Una utopía? ¿Una paradoja? Tal vez.

Con datos de 1997, en junio del 2000, se hicieron públicos en Ginebra, Suiza, los resultados de un informe de la OMS que colocó el sistema de salud de Costa Rica en la posición 36 de 191 países, la tercera en América Latina (solo superada por Colombia y Chile)¹⁸⁸. Este estudio consideró varios pará-

metros de manera integrada: esperanza de vida, disminución de desigualdades en el acceso a los servicios, capacidad del sistema para responder a las necesidades de la población (bien y oportunamente), distribución de las cargas financieras y equidad. Esta evaluación es relevante porque más que dar meros datos epidemiológicos ofrece una apreciación de la eficiencia del sistema: resultados y uso adecuado de recursos. Según Julio Frenk, director ejecutivo del área de pruebas científicas e información política de la OMS, el sistema de salud de Costa Rica obtuvo un 85% de desempeño. Para enfrentar las deficiencias que, sin embargo, existen, la opinión de estos expertos apunta a “lograr aun mejores resultados con el mismo gasto” (Frenk), en la misma perspectiva que ya hemos consignado en nuestro análisis.

Ya en 1998, y en convergencia con planes desarrollados en los años anteriores, la CCSS anunció un plan de acción orientado a 4 ejes: Compromisos de gestión (para apoyar la descentralización de hospitales), Reducción de listas de espera en hospitales y clínicas (involucra ajuste de horarios, compra de servicios privados, aprovechamiento de salas de cirugía, etc.), Apoyar los servicios en las Áreas de Salud (reforzar los EBAIS),¹⁸⁹ Apoyo a zonas deprimidas (con compra de equipo e infraestructura).¹⁹⁰ En enero del 2000, y como resultado de este tipo de directrices, Costa Rica le dio a 10 hospitales una personería jurídica que les proporciona mayor independencia en el manejo presupuestario y personal e incluso en la contratación administrativa. Todos estos ejes se inscriben en las tendencias a la modernización y mayor eficacia interna del sistema. Pero las dudas asaltan en varias partes. Por ejemplo, con relación a los EBAIS, pues como señala Juan Jaramillo: “... esta medicalización de la atención primaria, con encarecimiento de esos servicios, no ha funcionado aun adecuadamente, ya que se requieren años de trabajo y muchas mejoras en el proceso”¹⁹¹

Hay, por supuesto, otros asuntos pendientes muy importantes que refieren a las características del estilo de desarrollo nacional: la libre elección médica y el pago diferenciado es uno de ellos.¹⁹² También, están planteadas: una acción más sólida hacia la privatización de servicios y una mayor participación de las comunidades o de los usuarios en la fiscalización de todos los servicios de la salud. (lo que se juzga, por ejemplo, necesario para enfrentar exitosamente los famosos “biombos”).¹⁹³ En la misma dirección, y también empujada por los cambios en el perfil de la salud, que apuntalan la prevención, se plantea una vinculación más estrecha con la educación nacional.

En agosto del 2000, un especialista de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, decía muy tajantemente que no hay forma de financiar las prestaciones sanitarias de un sistema público de manera ilimitada y que, necesariamente, hay que priorizar, lo que invoca un plan: un sistema básico y uno complementario, con mucha precisión en lo que sistema público financia (el Estado financia el básico, el complementario solo para la población de menores recursos). Añadía un énfasis en la calidad del sistema, la desconcentración, intersectorialidad, y en el primer nivel de atención. Temas similares han estado en el tapete desde hace rato.

Resumamos el cuadro: se apuntala un cambio en el *paradigma* de la salud pública en el país. Esto constituye un reto para gobernantes, la CCSS, la sociedad civil y, también, para las instituciones de educación superior.

Pensiones

El debate del sistema de pensiones es un asunto importante porque tiene amplias implicaciones sociales y económicas. ¿Cómo funcionan los planes de jubilaciones? En términos generales: hay planes públicos y planes privados de pensiones. Durante un período muy largo los sistemas de pensiones estuvieron concernidos con la parte social, o sea con la solidaridad de los grupos de población y no tanto con la parte económica. Esto ocurrió así principalmente después de la Segunda Guerra Mundial, un asunto asociado al Estado benefactor (recuérdese. un paradigma de desarrollo no solo en países del Tercer Mundo sino, especialmente, en los países europeos). Todo esto estaba anclado en las condiciones especiales de progreso económico y de bonanza que se dieron durante esas décadas.¹⁹⁴ Las perspectivas de los sistemas jubilatorios han cambiado en el mundo de diferentes maneras.¹⁹⁵

El sistema de la Caja Costarricense del Seguro Social, de Invalidez, Vejez y Muerte es un sistema de reparto y, al igual que en otras partes del mundo, el envejecimiento social es su problema fundamental. Mientras que hoy de cada 100 personas en edad de trabajar hay 8 personas mayores “pensionables”, dentro de 30 años habrá 15; es decir, casi el doble. Mientras el sistema sea de reparto, inevitablemente, habrá menor cantidad de personas activas cotizantes por pensionado. Dada esta situación, algunos calculan que mientras hoy 10¹⁹⁶ o

12 trabajadores activos cotizan para pagar un pensionado, dentro de 30 años serán solo 7 activos cotizando por una pensión y solamente 2 en el año 2050¹⁹⁷; las cotizaciones deberán, entonces, aumentar en un 70% o reducirse en un 40% el valor de las pensiones existentes, ya suficientemente limitadas. En Costa Rica, el porcentaje de personas mayores de 60 años, hoy es de 6,4% y en menos de cuatro décadas pasará al 15%. El pronóstico del demógrafo de la UCR Luis Rosero es que Costa Rica crecerá un 72% la primera mitad del siglo XXI, pero los mayores de 60 años lo harán en una tasa del 544%.¹⁹⁸ Esto supone implicaciones muy grandes para los servicios de salud y los agentes de la seguridad social y el sistema de jubilaciones.¹⁹⁹

Enfrentados con este tipo de problemas (aunque probablemente sin la perspectiva más completa y lúcida: más asediados por el reclamo fiscal) es que, hace unos años, se dio una reforma integral al sistema de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional, llamada la Ley 7531 (del 10 de julio de 1995). Estas reformas buscaban reducir el perfil de beneficios y aumentar las cotizaciones de este régimen especial. Sin embargo, cuando se trata sin más de imponer una lógica “financiera” o “económica” a entes nacionales que estuvieron basados en la solidaridad social durante décadas, el asunto no resulta tan sencillo: de primera entrada, solo podía conducir a injusticias para muchas personas. Es este un asunto que merece una digresión, porque nos revela muy bien la naturaleza del momento histórico y los problemas que existen. Tomemos el toro por sus cuernos: ¿eran “privilegios” los beneficios del sector magisterial?, por lo tanto, ¿injustos para el resto de trabajadores del país? No, en nuestra opinión. Muchos de los llamados “privilegios” de este sector de empleados públicos eran parte incluida de su forma de pago: un mecanismo para estimular y compensar la dedicación a un trabajo que se juzgó importante para el progreso nacional en algún momento de su historia. Los diferentes gobiernos siempre ofrecieron garantizar estas reglas del juego y obtuvieron recursos de estos trabajadores (de forma compulsoria no voluntaria) para sostener supuestamente un sistema jubilatorio; pero los gobiernos no supieron “manejar” financieramente estos dineros (lo menos que puede decirse). Las cotizaciones al sistema de pensiones fueron a parar muchas veces a la caja única del Estado y fueron desvirtuadas de su finalidad. ¿Cómo resumir lo que pasó? A la distorsión económica provocada por un mecanismo, sin duda, financieramente erróneo de estímulo y compensación sociales (pero fiel participe de un estilo de desarrollo), se añadió la manipulación indebida por parte de casi todos los gobiernos

involucrados. ¿Quién va a llevar a los gobernantes anteriores a juicio y sentar las responsabilidades por estos actos incorrectos? ¿Debían pagar los educadores todas las consecuencias dadas las dificultades fiscales del país? ¿Cuál es la conclusión? Por más justas razones de finanzas públicas, sin tomar en cuenta las aristas sociales, laborales y personales que suponía este accionar, la reforma del sistema de jubilaciones tal cual se presentó era incorrecta (ya al margen de las debilidades jurídicas que tenía). Por eso se dio una reacción tan grande por parte del Magisterio Nacional: manifestaciones gigantescas, huelga, etc. Esta reacción fue derrotada por el gobierno y la clase política, pero sus secuelas no han desaparecido. Y, más aun, se pueden detectar en los recientes acontecimientos de abril del 2000 a propósito del “combo” del ICE, en los que las sensaciones del gremio magisterial jugaron un papel: no es gratuito el hecho de que la mayoría de manifestantes fueron estudiantes. Es decir: hay un vínculo con las condiciones críticas que atraviesa la gobernabilidad nacional. Ahora bien, lo más importante es sacar las lecciones. Con esa reforma de ley, los problemas, en realidad, no se habían resuelto ni financiera ni socialmente. Nadie, ni gobierno ni Congreso ni dirigencia sindical, plantearon el asunto en su justa proporción: una reevaluación del papel de la educación y de los educadores en el país. A la ciudadanía no se le consultó su parecer en torno a si estaba dispuesta a apoyar una transferencia especial de recursos a la educación y al gremio magisterial (por ejemplo, con base en una reforma cualitativa del sector). Algo así como un pacto que permitiera sanear las finanzas del régimen jubilatorio y compensar su deterioro con garantías laborales adicionales, todo dentro de una estrategia equilibrada nacionalmente. El debate se dio solamente en torno a la conveniencia financiera o, en la otra orilla del río, sobre la reivindicación. La perspectiva nacional, la social, y el sentido histórico brillaron por su ausencia. Y esto nunca debería perderse de vista, porque de lo contrario se debilitan la confianza colectiva y la gobernabilidad.

Ya en febrero de 1999, sin embargo, se informó al país de un acuerdo entre el gobierno de Miguel Angel Rodríguez y algunas organizaciones magisteriales para reformar la ley aprobada en 1995. Este acuerdo se condensó en una propuesta gubernamental ante la Asamblea Legislativa con los objetivos de aumentar la cotización patronal (en especial la estatal cuando corresponda), incentivos para las personas que deseen seguir trabajando, un monto mínimo de pensión, y garantías para pagar a los funcionarios que se quieran trasladar al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, etc.²⁰⁰ Fue sancionada por

la Asamblea en la segunda mitad de 1999. No parece, sin embargo, que estas reformas corrijan todos los problemas derivados de la ley 7531 ni que la visión o una estrategia global esté totalmente clara para todos. Finalmente, la Sala Cuarta dictaminó que el país debía cumplir un convenio internacional con la OIT que establece que un trabajador que haya laborado un mínimo de 20 años con un régimen jubilatorio, tiene derecho a pensionarse con éste; por lo que se reduce el número de personas a las que la ley 7531 se podría aplicar. ¿Un balance de todo esto? Tanto la acción gubernamental como las reformas planteadas por la oposición liberacionista, en 1999, evidenciaron un reconocimiento de las debilidades de aquella ley, pero también una voluntad política para realizar acciones de mejoramiento en este sistema de pensiones, dado su impacto para el futuro de la educación nacional. En palabras del Dr. Rodríguez Echeverría, nada se logra “si no se motiva a los educadores que son pilar importantísimo en el sistema”.²⁰¹ La perspectiva que supuso la reforma de esta ley, nos parece, es positiva. Sin embargo, más allá del sistema de jubilaciones del magisterio, la educación nacional demanda un replanteamiento y una estrategia global e integral, seria y rigurosa: su reforma es inevitable y conveniente, pero deberá poderse hacer incluyendo todos los ángulos sociales pertinentes además de aquellos de mera conveniencia fiscal. Hasta aquí esta digresión.

En esta reflexión sobre pensiones no se debe perder la perspectiva sobrestimando la importancia del sector educativo en la seguridad social: en Costa Rica más de la mitad de la población vieja no está protegida por sistemas de pensiones, solo el 54% de la población económicamente activa está afiliada a algún sistema público de pensiones. Es decir, están por fuera unos 548.000 trabajadores.²⁰² Cabe mencionar que menos del 10% de estos trabajadores poseen un plan voluntario de pensiones. Vale la pena señalar, también, que de ese 54%, 50 puntos corresponden al sistema de pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social y solo 4 puntos porcentuales a regímenes especiales. Lo que esto nos evidencia es la baja cobertura de los sistemas de seguridad y de pensiones, que si bien no nos coloca a la altura de los países más atrasados y pobres, sin embargo, tampoco lo hace a la par de los países desarrollados, donde la cobertura y protección social en este territorio es mucho más alta. Sin duda, los regímenes especiales de pensiones en Costa Rica ejercen una presión creciente con relación al gasto público. En los últimos veinte años este gasto ha aumentado del 4,6% al 11% con relación al presupuesto nacional.²⁰³ Sin embargo, debe reconocerse que este impacto no es tan

grande y, por el otro lado, lo importante y significativo con relación a los problemas de la solidaridad social y los problemas de pensiones en Costa Rica no es esto: el problema de fondo, al que el país debe orientarse urgentemente, es la baja cobertura de estos sistemas de solidaridad y de pensiones y, en segundo lugar, perfeccionar el sistema de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social que hoy incluye más del 90% de la población económicamente activa que está en alguno de estos sistemas de pensiones. En otros países de América Latina y del mundo este problema ha contribuido a cotizaciones muy elevadas para las pensiones. El caso de Uruguay es un ejemplo: debe destinar alrededor del 29% de la planilla al financiamiento de las pensiones; en los países europeos las cotizaciones superan el 15% sobre la planilla y, además, éstas tienen que apoyarse con impuestos.²⁰⁴

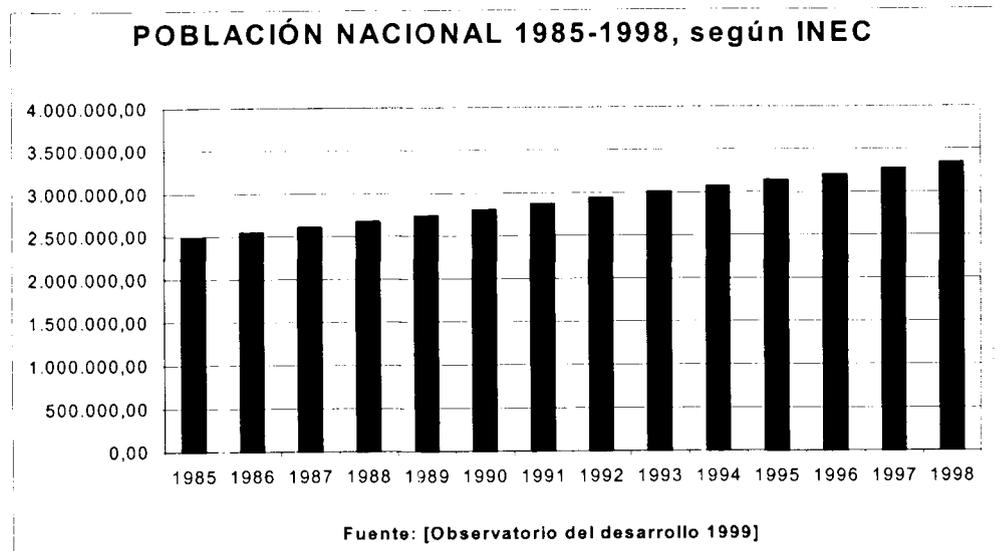
En busca de dar una respuesta a estos problemas la Asamblea Legislativa aprobó en diciembre de 1999 la *Ley de protección al trabajador*, que integra variaciones a los regímenes de pensiones pero también al uso del fondo de cesantía. En esencia la ley establece que del 8,33% que aportan los patronos para el pago de la cesantía al cesar la relación laboral con sus trabajadores, se destinará un 3% a la CCSS (recaudador). Esta última trasladará un 1,5% a un llamado Fondo de Capitalización Laboral y la otra mitad al régimen de obligatorio de pensiones complementarias. El restante 5,33% será para pagar el auxilio de cesantía cuando se despida al trabajador con responsabilidad patronal. El trabajador decidirá qué operadora de pensiones administrará su fondos para pensión. Al crearse un Fondo de Capitalización, debido a la “buena” administración de la operadora, a los 5 años el empleado podrá retirar sus dinero. La ley establece un sistema que integra tres pilares: el Régimen de Invalidez, vejez y Muerte de la CCSS, el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (que incluirá además un 1% de la contribución obrera al Banco Popular y un 50% de lo que contribuye el patrono, 1% del Riesgo de Trabajo del INS, 0,5% del INA) y un Régimen de Pensiones no Contributivas (para personas mayores pobres que no participan en otros regímenes). A éstos se añadirían los planes voluntarios de pensiones. Se añadió a estas acciones la universalización del régimen de pensiones no contributivas de la CCSS para personas pobres mayores de 65 años. La ley afirma un elemento adicional de ahorro nacional y mejora hasta cierto punto las condiciones jubilatorias, pero no están claras todas las consecuencias colectivas de la misma. Para Otto Guevara, por ejemplo, la ley debilitará seriamente al sector solidarista, añade cargas sociales que afectará a

muchos patronos, reduce el auxilio de cesantía, y, sobre todo, persiste en quitar espacios de decisión a los individuos. Los especialistas opinan que Costa Rica posee un sistema de jubilaciones todavía sano que está a tiempo para reformas como éstas y otras que será necesario abordar en los siguientes años. Este complejo tema demanda estudios multi o más bien transdisciplinarios demográficos, económicos, matemáticos, culturales y educativos. Muchas dimensiones convergen, que deberán ser tomadas en cuenta.

INMIGRANTES

Los inmigrantes de Centroamérica generan un impacto social y económico importante para el desarrollo nacional; se trata de una realidad acompañada de elementos culturales y de costumbres. Aunque la economía de los otros países centroamericanos mejore significativamente en los próximos años, no parece probable que disminuya la migración de Nicaragua hacia Costa Rica. Algunos calculan la población de nicaragüenses en Costa Rica en el orden del medio millón (un 15% de la población en el país).²⁰⁵ El demógrafo Luis Rosero la estima en unos 300.000 con base en un cálculo indirecto a partir de la variación de los nacimientos de extranjeros. De igual manera estima una migración anual de 20.000 nicaragüenses.²⁰⁶

Este asunto debe verse con una amplia perspectiva. Desde 1985 hasta 1998, la población costarricense había pasado de 2.642.100 a 3.510.638. Véase el gráfico siguiente.



Si Costa Rica mantuviese su tasa de natalidad en un 2,5% o si expandiera su población como ha hecho en el último siglo, la población ascendería a los 50

millones a fines del siglo XXI. El Dr. Rosero estima, sin embargo, que la tasa de crecimiento se estacionará en las próximas décadas en la de recambio: 2,1% anual; con lo que la población costarricense llegaría a los 7,5 millones al final del siglo. Esto sería así siempre y cuando, en efecto, se estacione la tasa de natalidad en ese porcentaje y si se detiene la migración extranjera alrededor del año 2025.²⁰⁷ Si esto último no se da (preservando la misma migración anual de ahora), la población podría llegar a los 11 millones. Las conclusiones del Dr. Rosero son muy claras: “La migración será, por tanto, el elemento crucial en la dinámica demográfica de Costa Rica en el siglo XXI”.²⁰⁸ Sin duda, lo que suceda en el resto de la región afectará la vida nacional. Este es un asunto social importante. Por eso, de entrada, esto plantea la necesidad de una perspectiva regional en las estrategias de desarrollo. En cualquier pronóstico, la migración extranjera hacia Costa Rica obligará inevitablemente a tomar medidas proyectadas hacia favorecer una mayor integración y participación de esta población en el territorio nacional. Social y culturalmente esto es inevitable, haya o no acuerdo con relación a la navegación por el río San Juan. En ese sentido, decisiones costarricenses como la autorización de la residencia (i.e. legalizar) a miles y miles de nicaragüenses, tomada a principios de 1999, contribuye a la integración social. Y, de la misma manera, lo hace la reforma legal para eliminar los topes en la contratación de mano de obra extranjera (también en 1999). Es necesario ajustar las políticas públicas con previsión para asumir esta realidad migratoria.

Un detalle que, a veces, se olvida: el nuevo patrón de desarrollo favorece no solo la migración de población que se incorpora al país por razones de pobreza económica sino, también, el flujo de habitantes de otras latitudes que por conveniencia o por interés económico se desean asentar en territorio nacional. La globalización supondrá, cada vez más, la presencia mayor de profesionales, técnicos, y de inversionistas grandes, medianos, pequeños; en los últimos 15 años, Costa Rica ha presenciado la evolución creciente de esas incorporaciones, incluso en cultura y valores.

Todo esto posee implicaciones sociales. Y es territorio especial para la participación de profesionales de la cultura y la educación.

BALANCE GENERAL

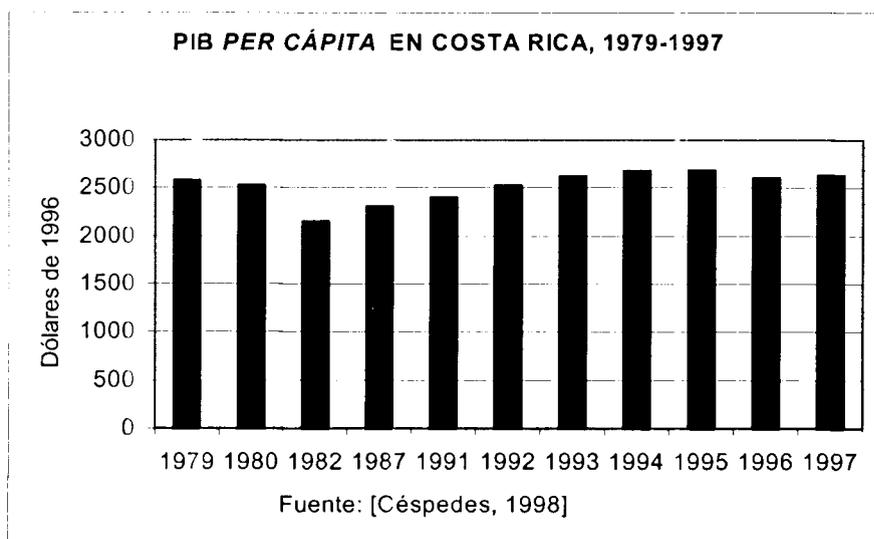
Las variables sociales que hemos abordado en las páginas anteriores no deben colocarse de manera aislada y separada. Existen relaciones claras entre el sistema de salud y seguridad social y la migración centroamericana, o del primero con la estructura social y la pobreza en particular. Nadie puede negar la incidencia de la inmigración en todos los servicios sociales y en la pobreza. Esto supone que, sin tomar en cuenta la migración o los cambios que la transición ha provocado en la estructura social, no será posible replantear adecuadamente los programas sociales del país en el nuevo siglo. En particular, no se trata solo de un asunto de apoyo financiero, aunque este sea un factor importante. Los programas sociales deberán inscribirse en un escenario con reglas y papeles diferentes para lo público y privado, el Estado y la sociedad civil. Los problemas que hoy se poseen en estos programas exigen planteamientos de una mayor visión estratégica. Es fácil tomar nota de que estos programas están mal. Por ejemplo, en opinión de Ricardo Hausmann: se han vuelto más costosos los programas sociales sin que esto se haya reflejado en mejoras de los servicios ofrecidos. (existe una ausencia de proporcionalidad entre los gastos sociales y los ingresos tributarios, lo que producen la posibilidad del desequilibrio y la inestabilidad económicas²⁰⁹). En efecto, se han ido recuperando hasta cierto punto los porcentajes dados a algunos programas sociales, sin embargo esto no ha sido ni podrá ser suficiente para satisfacer con éxito las demandas de la población en términos cuantitativos y cualitativos. El asunto en el tapete es la urgencia de reforma en las instituciones y programas sociales: una "reingeniería" que provoque funcionamientos más eficaces y dentro de los paradigmas actuales de desarrollo social. Por supuesto, todo esto se puede decir que está asociado a una "reforma del Estado" y a la modernización. Pero aquí es pertinente la advertencia del BID: el proceso de modernización del país no se debe hacer de una manera sectorial sino, más bien, de una manera integradora y global. Cuando se facturan y cobran los costos de la modernización de un sector a los otros, todo el sistema sale perdiendo, de alguna u otra manera. Un buen ejemplo es el de los empleados públicos: si se despiden empleados públicos sin poder ser absorbidos por la empresa privada lo que se logra es engrosar las filas de gente que no paga impuestos, que debilita más los servicios sociales del país y que genera una carga psicosocial negativa que afecta a la colectivi-

dad.²¹⁰ El asunto es complejo. No admite respuestas simplistas. Pensamos que la situación se entiende mejor si primero hacemos un balance general.

Globalmente, según la mayoría de los especialistas, el gasto social se ha recuperado con relación al nivel que poseía en 1980, antes de la crisis. Esto es positivo, pero el asunto debe evaluarse de una manera dinámica y mucho más amplia de lo que permite un dato general como ese. O sea: referir todo a la recuperación del gasto escamotearía la dinámica social profunda. Los siguientes interrogantes, que merecen una investigación más detallada, nos llenan de incertidumbre.

En primer lugar: se debe determinar con precisión no solo ¿cuál es la estructura de ese gasto social ahora?, ¿cómo queda cada sector?, ¿cuáles avanzaron? y ¿cuáles retrocedieron?, sino lo relevante de cara al futuro: ¿cuál es la distribución que se requiere para el progreso nacional? Por eso, en segundo lugar: ¿será suficiente recuperar o sobrepasar un poco el nivel de hace veinte años para atender una sociedad mucho más compleja, competitiva y desgastada que la que existía entonces? En tercer lugar: ¿será posible responder a los problemas sociales derivados de la crisis, la estabilización y cambio de patrón de desarrollo? Por ejemplo, la crisis produjo estancamiento y descomposición sociales: pobreza, delincuencia, falta de educación. ¿Se podrá asegurar éxito al enfrentar estos problemas cuando apenas hemos recuperado o superado un poco los niveles del año 1980? Rehabilitar delincuentes, "chapulines", ¿será posible esto aunque se logre mantener el gasto social reciente o se incremente un poco? Las pérdidas de educación en personas ya sea que desertaron o abandonaron sus estudios, ¿son remediables? Las posibles y eventuales oportunidades nuevas para los pobres ¿podrán ser realmente utilizables? Todo esto es muy serio. El asunto aquí es que mucho de lo que se pueda responder depende del futuro, y entonces, ineludiblemente: nadie puede dar respuestas absolutas. Hay un espacio para la opinión, para el juicio de valor. Independientemente del juicio positivo o negativo de la transición, o de los esquemas políticos e ideológicos que se sostengan, la realidad es que se deben enfrentar los problemas que tenemos, y debemos hacerlo como una colectividad comprometida, participativa, responsable. A lo mejor el patrón económico deberá ajustarse en otra dirección (aunque pensamos que esto es muy poco probable), o tendremos que replantear el sentido de la política estatal, nadie puede estar seguro que lo que se decida va a permitir el progreso de la calidad de vida de la ciudadanía. La incertidumbre convive con la naturaleza humana. El punto es que, ya sea que se

siga avanzando o se retroceda, lo que dependerá de muchas variables nacionales y muy especialmente internacionales, lo relevante será que se encuentre la organización de las decisiones colectivas que asegure la cohesión, la estabilidad y la subsistencia nacional. Por eso una variable clave de nuestra coyuntura histórica es la opinión y la sensación de la población. No puede dejarse de lado que la percepción de progreso y movilidad sociales por la población en el anterior estilo de desarrollo estuvo asociada a crecimientos sostenidos en economía, recursos, instituciones sociales, escuelas, mejoramiento sistemático de la calidad de vida, etcétera. Entre 1957 y 1977 creció el PIB *per cápita* radicalmente, mientras que entre 1977 y 1997 creció bastante menos. Véase el gráfico sobre el PIB *per cápita* entre 1979 y 1997. Si bien los investigadores partieron de la metodología anterior para el cálculo del PIB, la curva de crecimiento es lo que nos interesa reflejar.



Los datos absolutos, con la nueva calificación del PIB, nos revelan con mayor precisión el tamaño y *performance* de la economía: el resultado es más positivo de lo que solíamos pensar. Desde 1997 a nuestros días, el PIB *per cápita* se ha comportado en correspondencia con la evolución del PIB, ha aumentado a veces con fuerza, para luego caer. No puede perderse la perspectiva, que ya comentamos anteriormente: el valor del PIB como indicador debe relativizarse,

por el impacto y distorsión que provoca la producción de INTEL y otras grandes compañías de capital extranjero. ¿Conclusión? Durante las últimas dos décadas, hemos tenido fuertes “bajonazos” en muchas de las dimensiones de la vida social, inestabilidad, incertidumbre y, aunque entre 1997 y 1999 vimos cierta recuperación y la insinuación de una promesa de que podíamos crecer en el futuro, ya en el 2000 y el 2001 las debilidades de la economía volvieron a asustarnos.

Debe reconocerse, por otro lado, que, tal vez, si se hubiera dispuesto antes de una valoración más precisa del PIB, y no subvaluada como se determinó en abril del 2000, una política fiscal más flexible hubiera permitido menos austeridad, especialmente, en todo aquello que refiere al sector público. La transición, tal vez, se habría aprehendido con un poco menos de traumatismo. Pero no hay que subvalorar lo que la realidad no puede ocultar: las dificultades de la transición. Hacia atrás, la percepción contradictoria frente al anterior estilo de desarrollo (y la forma de vida que supuso) y frente a la época de transición en la que estamos impacta la conciencia nacional. Este es un fundamento para que, sociológicamente, el juicio sobre el anterior estilo de desarrollo sea más positivo que aquel sobre la transición en la que estamos y, lo que es más importante: para apuntalar la apatía, la inseguridad y el descontento de la población. Pero ya volveremos sobre esto.

Las preguntas son muchas y las respuestas apuntan a lo que hemos insistido en este trabajo: un replanteo de las relaciones entre la ciudadanía y sus instituciones públicas. Pero en este territorio falta todavía mucha lucidez y sobre todo voluntad de acción. Por eso, todo esto refuerza la conclusión de que es todavía muy temprano para evaluar si podremos construir un modelo económico y un estilo nacional de desarrollo que satisfagan las demandas sociales con el éxito y la aceptación colectiva (siempre relativas) de los anteriores. Tal vez, en efecto, lo que se obtuvo después de 1948 hasta los setenta (en términos de optimismo y progreso sociales) no se pueda volver a obtener y mucho menos mejorar. Podemos aceptar que lo que se tuvo no era sostenible económicamente, pero la pregunta sigue girando sobre nosotros: ¿qué sigue?, ¿será posible un progreso nacional socialmente solidario, equitativo y sostenible?, ¿se podrá lograr en la población la sensación del progreso y movilidad sociales, elementos vitales para la producción y la satisfacción nacionales? Esto nos conduce a una temática capital para el futuro nacional: las posibilidades de la confianza colectiva y la gobernabilidad en los años que siguen.

CAPÍTULO TERCERO

GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y NUEVO ESTILO DE DESARROLLO

Una transformación tan importante como la que hemos atravesado durante dos décadas en nuestro estilo de desarrollo no puede dejar de tener un impacto múltiple en la vida del país. Los costarricenses no vivimos de la misma forma que antes, no nos relacionamos con las instituciones de igual manera, nuestro vínculos con la cultura internacional y el mundo externo son otros, la globalización penetra por todos los poros del tejido social, y, de manera general, a pesar de que todavía estamos en una transición: ya nada es igual.

Una de las variables más importantes de esta situación es el papel de la conciencia colectiva y los acuerdos de convivencia y de acción común: el ejercicio del poder, las relaciones entre gobernantes y gobernados, y el *estatus* de la cohesión social, asuntos que remiten al concepto de gobernabilidad. ¿Cuáles son las condiciones para avanzar positivamente en la reforma de nuestro estilo de desarrollo? ¿Cuáles son las dimensiones decisivas? ¿Dónde concentrar las baterías? La política, en nuestra opinión, emerge aquí con relevancia, pero es necesario entrarle al asunto con la precisión que éste demanda.

Aunque no el único, uno de esos estratos que han marcado la vida social en estos años tiene que ver con la economía, la capacidad financiera de las instituciones nacionales y la calidad de vida. La estabilización macroeconómica implicó reducción del gasto público y, a su vez, del gasto social: los sistemas de salud y jubilaciones, educación, infraestructura, seguridad ciudadana, desarrollo comunal, se vieron debilitados. Esta situación que, sin embargo, ha ido mejorándose con el tiempo, ha golpeado la conciencia nacional de diferentes maneras. Es un factor relevante, no se puede esconder, pesa y pesará en la construcción del futuro. Pero a la estabilización se unió el cambio de modelo económico y, lo más significativo, la transformación del estilo de desarrollo. Por eso, hay que subrayar, que no solo se debilitaron algunas funciones institucionales, como un corolario de carácter financiero, sino también se han modifi-

cado el sentido y la pertinencia nacionales de esas funciones, sus definiciones y fronteras, la participación de otros entes en la ecuación y, con mucho relieve, las expectativas culturales sobre ellas, lo que dispara consecuencias decisivas sobre las condiciones y el destino de cada dimensión nacional. Los mecanismos colectivos, por ejemplo, para satisfacer las necesidades en la educación, al igual que en la salud, la seguridad ciudadana o la infraestructura vial, ya son otros, aunque por ahora éstos nos resulten apropiados, mejorables, o simplemente equivocados. En algunos casos son los mismos pero ante el cambio de contexto no pueden resultar como antes.

Y a los cambios locales hay que añadir los del entorno internacional: potenciación cognoscitiva, ruptura de la modernidad, en fin, transición de épocas. Lo que es inevitable en esta encrucijada histórica es la incertidumbre. Y, por eso mismo, se abona un gran terreno para la prueba y el error. ¿Invocación circular? Ahora bien, el punto clave que llamamos aquí es: ¿cómo se vive esa inseguridad?, ¿cómo ha afectado todo esto la gobernabilidad?, ¿cuáles son las perspectivas: progreso o parálisis?

En todo esto no se puede evadir las consideraciones sociológicas propiamente. Es relevante conocer cómo estas transformaciones han impactado la estructura social costarricense. No se puede negar que se ha dado una movilidad social en varias direcciones: inmersión y emersión de grupos diferentes: se han debilitado social y económicamente las entidades públicas y, por otro lado, se han fortalecido, por ejemplo, los grupos financieros o exportadores. En general, ha habido una modificación en la estructura de las clases sociales (un asunto además de *cuantitativo*, también, *cualitativo*).²¹¹

Esta recomposición colectiva de los grupos nacionales apuntala nuevas formas de conciencia, una estructura de valores culturales con pesos distintos en nuestra sociedad, otras posibilidades para el ejercicio del gobierno, y para concertar la acción colectiva. ¿Cómo modifican estos cambios la democracia nacional, la participación ciudadana? Los pliegues íntimos de esta nueva situación constituyen un punto de partida a considerar para poder trazar las siguientes estrategias de desarrollo nacional, no hacerlo solo podría conducir al fracaso.

En el capítulo anterior analizamos con cierto detalle los aspectos materiales de algunos entes sociales, el gasto público, la salud, la inmigración, y toda una sociología nacional que nos ofreció hasta cierto punto una primera radiografía. Ahora nuestro interés es entrarle a la conciencia nacional, responder a los interrogantes que hemos avanzado arriba, y para ello nos parece relevante comenzar con el sentido de las clase medias, sus límites y perspectivas. Aunque ofrecemos las imágenes cuantitativas, nuestro propósito apunta especialmente a la conciencia, al territorio de las ideas y percepciones colectivas, y de las posibilidades de la acción política.

LAS CLASES MEDIAS Y LA CONCIENCIA NACIONAL *EN LA TRANSICIÓN*

Introduzcamos aquí la perspectiva más general. De entrada, debe reconocerse, en efecto, Costa Rica más que una sociedad de clase media lo es de clase baja. Según varios investigadores del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, la clase baja representaba un 65,8% de la población ocupada en 1995, mientras que la clase media llegaba al 29,7%.²¹² En segundo lugar, sin duda, la crisis de la primera mitad de los ochenta ejerció su influencia sobre las estructura de clases sociales: debilitando la situación socioeconómica de casi todos. Un ejemplo lo constituye el retroceso de la clase media asociada al Estado, que tal vez se pueda apreciar a través de la reducción de éste como empleador:²¹³ ya en 1987 el Estado captaba un 54,15% de la clase media alta y un 28,9% de la clase media baja, pero pasó en 1995 respectivamente a porcentajes de 45,9% y 21,2%.²¹⁴ Esto no quiere decir, sin embargo, que toda la clase media haya decrecido continuamente desde entonces; por el contrario, entre esos dos últimos años creció de un 24,5% a un 29,7%.²¹⁵ Lo que ha sucedido desde 1987 ha sido la emersión de nuevos sectores de clase media especialmente asociados a la economía privada. Se ha dado, también, una movilidad: por un lado, los sectores de clase media alta (profesionales y técnicos) han dejado de ocupar en la misma proporción puestos en el Estado y se han dirigido hacia el sector privado. Hay sectores de la clase media, por el otro lado, que se han movilizad hacia el sector más bajo de las mismas, aunque sin llegar a cruzar mayoritariamente la línea de la pobreza. Lo importante: los *márgenes de maniobra* de esta clase media se han modificado. Ahora bien, al crecer la clase media, también disminuyó la baja: pasó de un 72,1% a un 65,8%²¹⁶ (lo que está vinculado a la recuperación de la economía después de la crisis de principios de los ochenta).

Si bien la crisis de la primera mitad de los años ochenta golpeó a las clases medias, no se puede decir que desde mediados de esa década se haya dado una reducción drástica y sistemática de los salarios de estos sectores, ha habido oscilación: entre 1987 y 1992 se dio un deterioro, entre 1993 y 1994 una recuperación para volver a descender en 1995. Se consignó en el año 1995 una variación de -6,9% para la clase media alta y de un -5,9% para la clase media

baja.²¹⁷ La recesión que llegó hasta 1997 aumentó este último curso, pero en 1998 y 1999 probablemente hubo recuperación otra vez.

¿Cómo estaban las clases sociales en los noventa? Véase el cuadro siguiente, que nos sintetiza información sobre la primera mitad de esa década, lo que nos permite mostrar algunas tendencias y debilidades del desarrollo nacional que, aunque radiografiadas hace 5 años, todavía nos permiten echar luz sobre la transición y nuestro presente.

CLASES SOCIALES EN COSTA RICA: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS, 1995							
	Porcentaje de la población nacional	Porcentaje del ingreso nacional		Ubicación		Sector	
		1987	1995	urbano	Rural	público	privado
Clase alta	4%	6,8%	10,6%	72,7%	27,3%	30,3%	67,7%
Clase media alta	12,8%	20,4%	23,1%	71,4%	28,6%	45,9%	54,1%
Clase media	16,9%	16,0%	17,8%	61,4%	38,6%	21,2%	78,8%
baja							
Clase baja	65,8%	54,6%	48,0%	36,3%	63,7%	6%	94,0%
Elaborado con datos de [Vega, Milena <i>et al</i> , "Cambios en la estructura de clases de Costa Rica a partir de la década del ochenta (1987-1995)", Instituto de Investigaciones Sociales, UCR, 1996]							

En síntesis: en la mitad de los 90, las clases altas y medias se encuentran en los sectores urbanos, la clase baja en el rural. Por ocupación: las clases baja y media baja en el sector privado aplastantemente, solo la clase media alta posee un lugar privilegiado asociado al Estado (aunque ha declinado: en 1987 ocupaba un 54,1%).²¹⁸ Por ingresos con relación a la población que representa cada clase social: la alta recibe un poco menos del triple, la media alta casi el doble, la media baja más o menos el mismo porcentaje, y la baja considerablemente menos. La fuente original de estos datos es aquí la *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (1987-1995)*, por lo que queda por fuera en el caso de las clases alta y media alta, una riqueza adicional que ampliaría las razones numéricas que hemos mencionado. Esto revela una desigualdad en la distribución del ingreso nacional en perjuicio esencialmente de las clases bajas. Y esta desigualdad sí se ha aumentado en los últimos años: en 1987 el porcentaje del ingreso nacional de las clases alta y medias sumaba 43,2% (en la baja: 54,6%) mientras que en 1995 fue 51,5% (en la baja: 48%). Véase el cuadro anterior. El

investigador social Carlos Sojo hace una comparación drástica: mientras el 20% más rico del país se apropió del 50% del ingreso nacional, el 20% más pobre solamente el 4%.²¹⁹ Esta situación es, sin embargo, mejor que en otros países de América Latina, como el caso dramático de Brasil: en 1995, el 10% de los más ricos poseía el 63% de los ingresos nacionales.²²⁰ Ya lo hemos visto en el cuadro de arriba: más pobres en la zona rural. Pero habría que añadir una desigualdad mayor dentro de la misma población urbana (Sojo): el 10% más rico en el sector urbano se apropiaba del 42% en 1995 mientras en zona rural el porcentaje era de un 22%.²²¹ No debe olvidarse que la crisis de los 80, si se analiza el periodo 1977-1986, afectó más a las familias de las zonas urbanas.²²²

No se puede negar que en la crisis y la “recuperación” se ha dado un debilitamiento de la calidad de vida para algunos sectores de nuestra sociedad; no es posible decir que todos o la mayoría de los sectores se han visto perjudicados, pero sí se puede precisar que algunos se han visto perjudicados (otros se han visto beneficiados). Ya hemos mencionado los productores de granos básicos. Las preguntas que emergen son ¿cómo han afectado a la población las variables de la transición?, ¿han afectado por igual a todos los sectores sociales?, ¿es posible señalar algún grupo social importante para el cual la transición ha sido especialmente difícil y su reacción es fundamental para la conciencia nacional? En nuestra opinión, la respuesta a la última pregunta es, indiscutiblemente, afirmativa. Este grupo social son los empleados públicos. Sin duda, estos ciudadanos asociados al Estado interventor, paternalista y benefactor del estilo de desarrollo social anterior han sufrido más los cambios de estos últimos años, tanto por las acciones de estabilización que afectan a toda la población, como por el cambio de funciones del Estado. Se ha dado para muchos de ellos un debilitamiento significativo en su calidad de vida y sus expectativas, aunque el proceso no los haya conducido, globalmente, por debajo de la línea de la pobreza (las investigaciones señalan que los nuevos sectores pobres no corresponden a clase media empobrecida).²²³ Un estudio de 1990 sobre el periodo 1977 y 1986 confirma nuestra apreciación: “La crisis económica afectó a todos los costarricenses, pero principalmente a las familias de ingresos medios (especialmente lo altos) de todo el país y a las de menores ingresos urbanas. Dadas las características anteriores, es posible afirmar entonces que el grupo de los asalariados, en general, pero particularmente los profesionales y los empleados públicos (ingresos medios altos), y los asalariados poco calificados y cuenta propia urbanos, fueron los afectados por la crisis”.²²⁴

Un indicador indirecto de estos procesos tal vez lo sea el educativo, pues la posición socioeconómica en Costa Rica ha estado correlacionada con la estructura social: el deterioro en los índices de escolaridad, de deserción, y fracaso especialmente en la secundaria (lo que analizaremos adelante) han empujado la movilidad hacia abajo de numerosos sectores de clase media: la media baja claramente disminuyó sus niveles educativos. Por ejemplo, entre 1987 y 1994: la clase media baja con niveles secundario y superior pasó de un 69% a un 65,7%. Nótese que aunque aumentó el porcentaje de este sector con educación superior, el bajonazo más drástico fue en la secundaria (de 55,7% a 49,7%). Mientras tanto, la clase media alta ha mantenido sus niveles de formación educativa: aunque, en 1987, había con educación secundaria o superior un 88,4% y en 1994 este porcentaje fue de 87,1%, el aumento de aquellos con educación superior fue importante. Véase el siguiente cuadro. Esto hace suponer una brecha mayor al seno de la misma clase media.²²⁵ En la clase alta, por otra parte, el progreso ha sido claro: del 82,7% a 87% en el mismo periodo considerado.

CLASES SOCIALES EN COSTA RICA: NIVEL EDUCATIVO, 1987-1994								
	Sin instrucción		Primaria		Secundaria		Superior	
	1987	1994	1987	1994	1987	1994	1987	1994
Clase alta	0,7	0,2	15,5	10,8	32,2	27,3	50,5	59,7
Clase media alta	6,7	0,4	9,9	11,3	31,7	26,9	56,7	60,2
Clase media	1,5	2,1	29,2	31,3	55,7	49,7	13,3	16,0
Clase baja	7,2	5,3	68,5	66,8	22,1	24,5	1,7	2,3

*No se añade los porcentajes ignorados
 Elaborado con datos de [Vega, Milena *et al*, "Cambios en la estructura de clases de Costa Rica a partir de la década del ochenta (1987-1995)", Instituto de Investigaciones Sociales, UCR, 1996]

Dos observaciones específicas: mientras que la clase baja en ese periodo mejoró sus niveles educativos relativos, al igual que lo hizo la clase alta, la clase media los preservó o los disminuyó. Es interesante que en todas las clases sociales se incrementó la población con educación superior, pero el crecimiento relativamente más notable fue en la clase alta.

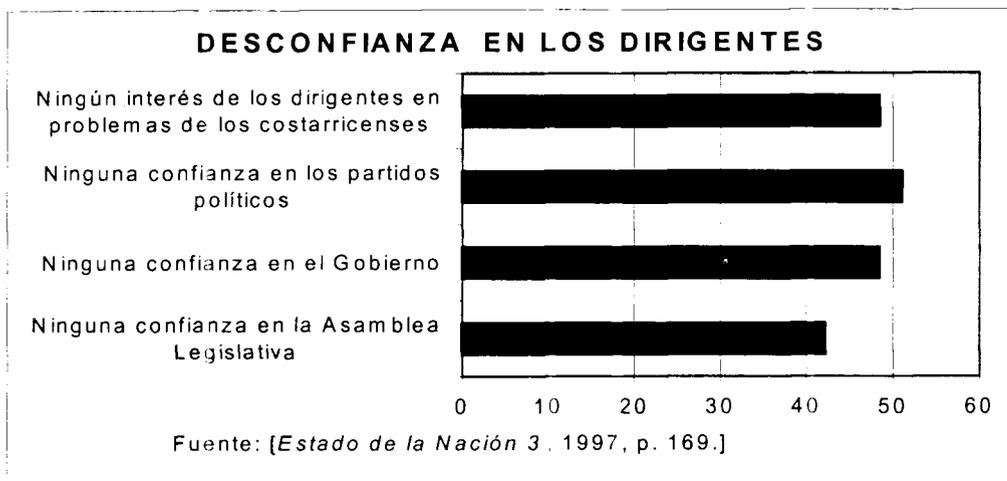
Existe consenso acerca de la relevancia de las clases medias en el anterior estilo de desarrollo: algunos se refieren a ese estilo precisamente como expresión del ascenso social de los sectores medios. La transición ha provocado un impacto sobre toda la sociedad y especialmente los sectores medios. El lugar ocupado en el equilibrio de la sociedad y de la vida democrática costarricense por los empleados públicos o de aquellos beneficiados por el anterior patrón de desarrollo, ha hecho que las sensaciones de este sector hayan jugado un papel importante en las expectativas no solo de éstos sino, también, de la población en general. Puesto en otros términos: las sensaciones y expectativas de la clase media ligada al aparato del Estado pesan en la conciencia y las sensaciones del resto de los costarricenses. La sensación de deterioro, ausencia de progreso e incertidumbre sobre su futuro ha sido un factor activo de apoyo a la desconfianza, incertidumbre e incredulidad nacionales

La clase media es importante para el destino de una sociedad en la cual la solidaridad, la equidad y atemperación de desigualdades sociales han sido importantes a lo largo de toda su historia. ¿Cuál es el futuro de las clases medias costarricenses? Lo vivido en las dos últimas décadas establece no el retroceso o exterminio de estos sectores sino, más bien, una reestructuración de acuerdo a los patrones de desarrollo nacional y las tendencias internacionales, pero, también, una gran inseguridad de cara al futuro, más en unos que en otros.

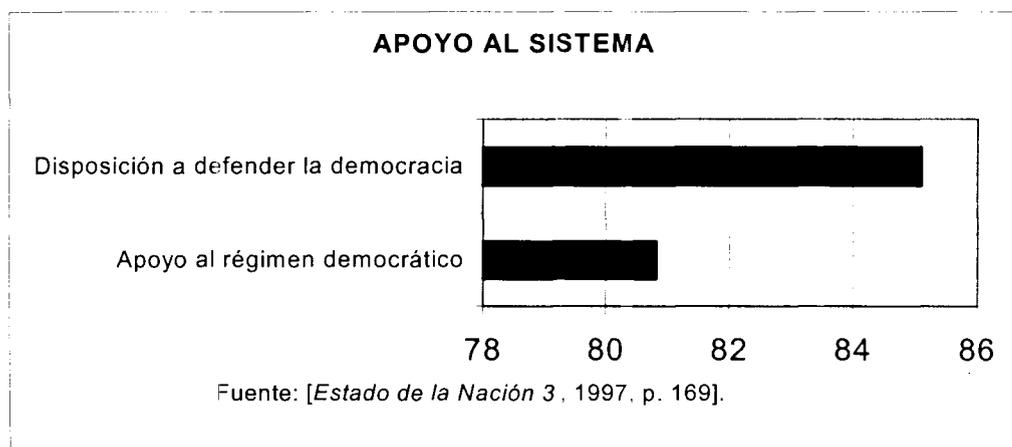
LA AUSENCIA DE CREDIBILIDAD POLÍTICA E INSTITUCIONAL

El desencanto y la apatía nacionales no son, sin embargo, reflejo exclusivo de las sensaciones de un grupo social específico, por más importante que éste haya sido: es un asunto que posee varios orígenes. Empecemos con algunos indicadores: existe en Costa Rica una percepción de *estancamiento*.²²⁶ Pero es más que eso: el *pesimismo* es una constante en las encuestas nacionales de opinión. Por ejemplo, la firma UNIMER (para *La Nación*) así lo consignaba en febrero de 1999. Los costarricenses piensan que en los dos lustros siguientes habrá más delincuencia (95,5%), más atraso en las regiones (89,3%), más desempleo (87,9%), más desorden vial (83%), y menos trabajo para la juventud (77,8%). Un dato que, sin embargo, contrasta esa percepción, es que a pesar de todo los costarricenses encuentran, según esa encuesta, la forma para mantenerse felices.²²⁷

Estancamiento y pesimismo son dos categorías que caracterizan estados de ánimo generales de la población, pero se debe hablar de una percepción más delicada. El asunto más grave es, tal vez, la pérdida de credibilidad de los poderes nacionales: Gobierno, Asamblea Legislativa y el mismo Poder Judicial. Es decir, desconfianza no tanto frente al sistema y la legitimidad de sus instituciones sino ante la clase de personas que ejercen la administración de estos poderes: la clase política, los dirigentes nacionales, en un sentido general. Lo más elocuente es la desconfianza frente a los partidos políticos, y, en especial, frente a aquellos que han gobernado el país (los llamados "mayoritarios").



La desconfianza en la Asamblea Legislativa fue recogida hace un par de años en una encuesta realizada por el Instituto de Estudios Sociales de la UNA, que el abogado Juan José Sobrado consignó en un artículo de opinión en 1999: un 88% entre la clase media y alta le posee poca o ninguna confianza, y un 78,5% entre la clase baja.²²⁸ La misma firma UNIMER, en junio del 2000, reiteraba la percepción popular: para un 47,7% de las opiniones, la causa de los problemas del país son los “políticos y los partido políticos”. Este descrédito es muy peligroso y revela la crisis del sistema de partidos y la forma de representación popular en ese poder nacional que se ha visto debilitado en la calidad y la idoneidad de sus integrantes como en la eficacia de su acción.



Ahora bien: debe dejarse muy claro que sí hay respaldo al orden social y político. El *Informe sobre el Estado de la Nación* de 1997 así lo señaló, con los datos del gráfico que presentamos. En ese mismo sentido se consignó la opinión popular, a principios del 2000, en una encuesta realizada por UNIMER: un 73,2% afirmaba estar conforme con el sistema democrático y, otra vez, en junio del mismo año.

Si se compara con el resto de América Latina, lo datos colocan la democracia costarricense en mejor forma. Según un estudio de opinión realizado por la Corporación Latinobarómetro, entre enero y marzo del 2000, y consignada en el diario español *El País*:

“... quienes viven en los países situados al sur del río Bravo muestran un apoyo a la democracia del 60%, muy por encima del que recibe cualquier otra forma de gobierno o de otra institución privada o pública, salvo la Iglesia católica, que obtiene un 77%. La democracia alcanza un apoyo estable desde 1995 hasta la actualidad, y en Uruguay, Costa Rica y Argentina recibe más respaldo (84%, 83% y 71%, respectivamente), mientras que son Brasil, Paraguay y Ecuador donde recibe el menor apoyo (39%, 48% y 54%, respectivamente).”²²⁹

Y además:

“También la encuesta intenta averiguar el grado de satisfacción que muestra la democracia para resolver los problemas de los ciudadanos. El resultado indica que los latinoamericanos sienten que el sistema democrático no responde a sus expectativas, pues sólo el 37% afirma estar "muy satisfecho" o "satisfecho", aunque las diferencias entre los distintos países son muy notables: el 69% de los uruguayos se muestran satisfechos, un porcentaje que baja ligeramente al 61% en Costa Rica y que cae al 17% entre los brasileños, al 15% entre los ecuatorianos y al 12% en Paraguay.”²³⁰

Estas medidas comparativas deben tomarse en cuenta para relativizar algunas de las apreciaciones y, aunque sin dejar de tomar en cuenta las consecuencias y los peligros, no perder la perspectiva.

Los resultados de las elecciones costarricenses de febrero de 1998 confirmaron esta falta de credibilidad y la ampliación de la desconfianza (traduci-

da también en apatía). El abstencionismo fue del 30%, más de 10 puntos porcentuales con relación a las votaciones usuales. El Partido Liberación Nacional y el Partido Unidad Social Cristiana perdieron miles de votos, si se comparan las elecciones de 1994 y 1998. De la misma manera, hubo un crecimiento altamente significativo del voto por partidos pequeños, sobre todo en el ámbito legislativo y, también, el municipal. El rechazo a los partidos mayoritarios, la desconfianza, la reducción de credibilidad de la clase política y la apatía mostrada a través de abstencionismo son parte de un estado general de insatisfacción con la situación económica, política y social existente. Esto refleja el deterioro en la calidad de vida y constituye una reacción ante los cambios; pero, muy en especial, repetimos: expresa la frustración de los empleados públicos y sectores importantes de las clases medias, fundamento social de nuestro ordenamiento democrático.

Con relación a la justicia, más que cuestionamientos hacia la corrupción lo que se ha colocado en tela de duda es su eficacia y el acceso de la población a ella: en una encuesta realizada por UNIMER para el PNUD, un 65% de la gente dice que ésta es “complicada y nadie la entiende”, un 88% “si tuviera un problema legal no acudiría a ella”, un 62% opina que sus “trámites –son– costosos y no podrían pagarlos”, solo un 52% dice que es imparcial y un 42% que “garantiza la reparación de los daños”, el 51% opina que “más que resolver problemas crea nuevos”.²³¹ Todo esto se completa con una percepción negativa de los cuerpos policiales: un 52% no los considera honestos, un 55% que no son eficientes, para un 49% no inspiran confianza. El debilitamiento de la credibilidad también se nutre y se expresa en la sensación de inseguridad ciudadana: un 80,6% con relación a San José (según otra encuesta de la OPS efectuada por el Instituto de Investigaciones Psicológicas de la UCR).²³²

Uno de los factores del descrédito y apatía con relación a la política y el estado general de cosas es precisamente resultado de la *transición de estilos de desarrollo*. Las instituciones estatales son vistas como un patrimonio nacional, los costarricenses se sienten orgullosos de ellas, a pesar de sus fallas. Son parte de la identidad colectiva. Los cambios en ellas, su reforma, su sustitución, su venta, provocan incertidumbre. De una manera muy relevante, los cambios en la relación con ellas es fuente de inseguridad y desconfianza. El anterior estilo de desarrollo hizo de la acción estatal vehículo no solo para la economía sino para la satisfacción de necesidades de la población. Los costarricenses se acostumbraron a pedir o demandar al gobierno y a recibir respuesta de un Esta-

do estructurado para eso. El énfasis no era la organización colectiva para resolver los problemas locales, sino la organización para ejercer presión sobre el Estado. El grupo de presión con mayor fuerza, aunque de acuerdo a las circunstancias, obtenía satisfacción a sus demandas. La realidad es que el paternalismo en la vida social costarricense tiene raíces históricas más profundas: desde antes del mismo “pacto cafetalero”. En el nuevo contexto y en ruta a otro estilo de desarrollo con énfasis en la acción de la sociedad civil y nuevas funciones no paternalistas del Estado, las sensaciones de incertidumbre y desencanto son apenas naturales. Pero lo que lee la población en todo esto es que el Estado no cumple con sus responsabilidades. Para la ciudadanía el Estado es el que debe garantizar la salud, la vivienda, los caminos, la calidad de vida, el empleo, etc. De hecho, es en este contexto que debe colocarse el resultado de una encuesta de UNIMER para *La Nación*, en mayo de 1998, que consignó que el 72% de la población considera que el Estado debe ser más fuerte.²³³ Aquí hay un asunto cultural de fondo.

Pero no todos coinciden en las razones que hemos aducido: hay opiniones también en el sentido de responsabilizar el desencanto sobretudo a la falta de crecimiento económico, producto de no haber progresado más en reformas estructurales. Algunos economistas, como Ricardo Hausmann, afirman que Costa Rica ha hecho menos reformas estructurales en la última década que otros países y que esto ha incidido en su crecimiento económico.²³⁴ Lo que más se cuestiona no es tanto la apertura comercial sino, más bien, las reformas financieras. También se cuestiona que Costa Rica no haya avanzado más en la privatización de empresas estatales.²³⁵ [Una de las razones que se suele argumentar sobre el “daño” de la ausencia de privatización es que la sociedad costarricense paga demasiado por el consumo de energía y de telecomunicaciones, ya que estas empresas se usan para transferir recursos al gobierno central.] Hay que tener cuidado, sin embargo, en no hipostasiar la relevancia de la economía para describir la estructura de la conciencia nacional.

En efecto, la ausencia de un vigoroso crecimiento económico puede incidir en la opinión de los costarricenses, pero el asunto es más complejo: uno de los temas de fondo refiere a la ausencia de transparencia y a la corrupción. El descrédito de la clase política y dirigente no es, sin embargo, atribuible solamente a la transición hacia un nuevo modelo económico; pensamos que, más bien, debe asociarse al mismo estilo de desarrollo anterior. La debilidad de la sociedad civil y, en particular, de la acción local individual o colectiva —que

mencionamos arriba— colocó el escenario general. La usurpación de la acción administrativa o política en beneficio de grupos de presión económicos, laborales, gremiales o ideológicos, alcanzó entonces proporciones descomunales; la mayoría de la clase política asociada al Partido Liberación Nacional y al Partido Unidad Social Cristiana es producto de ese contexto de gestión pública y social. No se ha dado un suficiente y verdadero *relevo generacional* en los cuadros dirigentes de estas agrupaciones (o las nuevas generaciones se han sumado a los métodos de las viejas); además, no se ha roto la relación íntima entre los grupos de presión y el Estado para favorecer unilateralmente a los primeros. Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que cambios del personal de los partidos políticos fundamentales de Costa Rica se han dado en los últimos años; uno de estos cambios ha sido señalado por el sociólogo Carlos Sojo en el sentido de la incorporación de intelectuales jóvenes que fueron partícipes de los grupos de izquierda (hoy desaparecidos), que se han incorporado a los partidos mayoritarios principalmente en la elaboración ideológica de los programas de gobierno: "(...) una nueva clase de tecnócratas cuya función es la de diseñar medidas que posibiliten una reforma económica con legitimidad social."²³⁶ Sin embargo, los partidos están en la picota, como señala el politólogo Rodolfo Cerdas de una manera drástica:

"... es evidente que las estructuras partidarias siguen siendo meros andamios, que se desechan una vez alcanzado el poder. De allí que no solo no hay vida partidaria, sino que los órganos formales no manden ni decidan; que el diálogo entre gobierno y oposición se haga cada vez más difícil y variopinto, dependiendo de con quién y cuándo y dónde se dialoga. El poder formal no coincide con el real. Y este se encuentra diseminado, incoherente y, de manera frecuente, se torna paralizantemente contradictorio."²³⁷

No hay duda, si los partidos no realizan su papel vehiculizador de la voluntad ciudadana, solo puede asegurarse un divorcio entre la acción política o gubernamental y la población y, por lo tanto, la promoción del descontento social. Este divorcio que inhibe la participación popular fomenta también la corrupción. Crisis de los partidos políticos, parálisis gubernamental y corrupción son aspectos de una misma realidad. Como profundizaremos luego: aquí se invoca, con mucha fuerza, el "control ciudadano".

Los acontecimientos de marzo del 2000 a propósito del “combo energético” tal vez puedan ponerse en paralelo con las jornadas contra ALCOA a principios de los años 70. No solo porque le haya tocado al Dr. Miguel Angel Rodríguez estar frente a la protesta: como presidente ahora y como ministro de la presidencia entonces, sino por la participación masiva de millares de estudiantes y jóvenes en las calles. Para algunos “cuarentones” de la generación que vivió “ALCOA” debió ser como una transportación mágica a un pasado que tanto marcó sus vidas. En aquella ocasión, el descontento social se canalizó por medio de la expansión de los grupos de izquierda durante los años 70, que tuvieron relevancia especialmente en las universidades estatales y en las instituciones públicas. Su influencia, a pesar de los planteamientos a veces muy radicales, sin embargo, se incorporó equilibradamente en la vida nacional sin provocar una fractura en la estabilidad o en la gobernabilidad del país. En el nuevo escenario histórico, con la in-credibilidad del PLN y el PUSC, con la incertidumbre y la tensión social de la transición de estilos de desarrollo, se abren las posibilidades para que nuevas formaciones políticas se beneficien y ocupen un protagonismo mayor. Los factores que ya empujaron a un crecimiento de la votación por los partidos minoritarios y un fuerte abstencionismo en las elecciones de 1998, se potenciaron con esas jornadas de movilización y protesta sociales. Una encuesta de Ciencias Políticas de la UCR, a pocas horas del establecimiento del diálogo y el final de la protesta, reveló que entre los encuestados había porcentajes superiores al 60% que afirmaron que los acontecimientos afectarían su voto presidencial y el legislativo en las siguientes elecciones, y donde se consignaba un casi 40% dispuesto a no votar. Y, de la misma manera, aunque con menor relevancia que el abstencionismo declarado, se eclipsaba la intención de voto por el PLN y PUSC por otras alternativas. Si la clase política dominante no adopta una conducta diferente, los ciudadanos y especialmente los jóvenes canalizarán su acción hacia otras tiendas políticas, algunas que podrían representar una bocanada de aire puro para renovar la política nacional, con nuevos líderes o planteamientos democráticos novedosos y serios, pero en donde tampoco será posible excluir plataformas dogmáticas, abstractas y poco rigurosas que distan mucho de la conveniencia nacional. Tampoco se puede evadir la eventualidad de una ingobernabilidad pertinaz y de un deterioro social caótico ante la ausencia de alternativas reales y eficaces.

En la transición de estilos de desarrollo nadie puede negar que el tráfico de influencias en las instituciones estatales y la manipulación de las mismas en

beneficio individual, gremial o de grupo se han preservado. La apertura económica y la promoción de las exportaciones no tradicionales, por ejemplo, no han roto esta distorsión de la función estatal; en ocasiones, simplemente se ha favorecido a otros grupos o individuos del nuevo bloque social. El problema de la ética en la administración pública sigue presente. Corrupción e influencias para beneficios de grupos o individuos, ahora o antes, sigue siendo un factor de descrédito del grupo social que administra los poderes y las instituciones públicas de la República. Los escándalos no cesan de golpear la conciencia nacional: Banco Anglo. Aviación Civil, FODESAF, INCOP, ... Es este un factor que debe subrayarse a la hora de explicar la desconfianza, apatía y la "incredibilidad" de la clase política. En nuestra opinión, la corrupción se ha convertido en uno de los principales problemas del país. Afecta todo el quehacer nacional. Debilita la moral y la ética colectivas para poder desarrollar una estrategia nacional de desarrollo. Y pone en jaque la salud de nuestras instituciones democráticas: sin confianza todo se paraliza. Esta situación es dramática.²³⁸ No obstante, debe ponerse en una justa dimensión. A mediados del 2000, se dio a conocer en el país una valoración, hecha en 1999, de la corrupción en varios países, que revela que este flagelo es aun mayor en casi todos los otros países de América Latina. Véase el cuadro.

PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN VARIOS PAÍSES, 1999

Posición	País	Puntaje	Posición	País	Puntaje
1	Dinamarca	10,0	49	El Salvador	3,9
2	Finlandia	9,8	50	Jamaica	3,8
3	Nueva Zelanda	9,4	58	México	3,4
5	Canadá	9,2	68	Guatemala	3,2
18	EEUU	7,5	70	Nicaragua	3,1
19	Chile	6,9	71	Argentina	3,0
22	España	6,6	72	Colombia	2,9
32	Costa Rica	5,1*	76	Venezuela	2,6
38	Italia	4,7	82	Ecuador	2,4
40	Perú	4,5	82	Rusia	2,4
41	Uruguay	4,4	90	Paraguay	2,0
44	Polonia	4,2	94	Honduras	1,8
45	Brasil	4,1	99	Camerún	1,5

Puntaje 10 = muy limpio, 0 = muy corrupto.

Fuentes. [Lara, Juan Fernando: "Atacarán corrupción", Diario *La Nación*, 29 de julio del 2000, p. 12 A.], y Organización Transparencia Internacional.

*Una valoración similar en el 2000 dio una calificación de 5,4, una leve mejoría.

El exvicepresidente Rodrigo Oreamuno, afirmó hace un par de años que Costa Rica es “el país menos corrupto de América Latina”; en parte porque mientras Costa Rica destina el 6% del presupuesto gubernamental a la administración de justicia en el resto de América Latina solo se dedica el 2%. Pero el asunto es, sin duda, más complejo. Involucra muchas dimensiones –aparte de las eminentemente políticas –a la que nos referiremos más adelante–, incluye desde la seguridad de la ciudadanía a no ser asaltados o asesinados, la eficacia de la impartición de justicia y, también, hasta las posibilidades de los sectores débiles económicamente para acudir a ésta.²³⁹ ¿Se castiga al corrupto? ¿Se castiga al criminal? ¿Puede el Estado proteger a la población? ¿Será la indefensión ante la corrupción y la criminalidad nuestro futuro?

La inseguridad ciudadana se ha vuelto uno de los principales problemas sociales del país, que seriamente amenaza con arruinar cualquier estrategia de progreso económico, democrático y social. El daño en la imagen del país, aparte del deterioro en la calidad de vida de sus ciudadanos, conspira, por ejemplo, contra la inversión extranjera y el turismo. La paz social, que ha sido una carta de presentación del país, no se está rompiendo por la inestabilidad política sino por la inseguridad ciudadana, la corrupción y la incapacidad del sistema judicial. La impunidad que se vive en la cotidianidad y la inseguridad que se percibe potencian las sensaciones de desconfianza, temor y rabia: una atmósfera cargada que empuja peligrosamente a la acción al margen de la ley (por ejemplo, de los taxistas para vengar a un compañero asesinado brutalmente en marzo del 2000), y a la confrontación con los poderes establecidos.

Con relación a nuestro sistema judicial, debe reconocerse, no obstante, que se han dado algunas acciones para ajustar el ordenamiento y práctica jurídicos nacionales. Pero falta mucho, y preocupan no solo las carencias materiales sino también las intelectuales, políticas e incluso ideológicas. Un caso particular de esta situación lo constituye la incapacidad del sistema carcelario para rehabilitar a los criminales (según la Ministra de Justicia Mónica Nágel: solo un 58%).²⁴⁰ Sin duda, como sugiere la señora Nágel, se requiere enfatizar prevención, participación ciudadana y penas alternativas: parte del nuevo estilo de desarrollo. Sin embargo, tampoco debería olvidarse que la dureza de las penas y la eficacia en la administración de justicia son piezas importantes: el temor al **castigo efectivo** siempre ha sido necesario (aunque no suficiente). La educación, la cultura y el control social son relevantes. Pero, muchas veces, en la

historia reciente de Costa Rica se han sobrestimado los derechos de los criminales y subestimado los de las víctimas. Auténticos desequilibrios que debilitan la moral de la población, su confianza en el Estado, y favorecen el acto criminal y la corrupción. El paradigma de la rehabilitación social, inscrito en el firmamento de los derechos humanos y la solidaridad social y que, en muchas ocasiones, sobredimensionó la responsabilidad del “sistema” por encima de la individual, no puede estirarse y manipularse indebidamente para dejar a la población desarmada e insegura. No hay una dialéctica adecuada entre castigo, rehabilitación y seguridad ciudadana.

Otro ejemplo de este problema: un proyecto de reforma integral al *Código Penal*, a mediados del 2000 todavía dentro de la corriente parlamentaria, planteaba una disminución de la pena por homicidio calificado: de 20 a 35 años como sucede ahora, a sanciones entre 15 y 25; un acto más de una conducta que se inscribe en lo que algunos caracterizan como una tendencia “muy moderna” de “despenalización”. ¿Con penas menores, menos crímenes? En mayo de 1994, el artículo 51 del *Código penal* fue reformado para aumentar la pena máxima de 25 a 50 años. Como en 5 años la criminalidad no ha disminuido, los despenalizadores infieren que esa reforma no funcionó. ¿Se esperaba acaso que una sola medida podía resolver una realidad multifacética? Una silogística absolutamente absurda, que se separa de la dialéctica elemental entre lo suficiente y lo necesario. El actual *Código Penal*, vigente desde abril de 1971, exige reformas globales y drásticas. No bastan las penas fuertes, eso es evidente. Un código penal no puede reparar y cubrir lo que una sociedad, sus individuos e instituciones, no pueden hacer, se invoca un sentido de integralidad. Pero ¿son innecesarias? Hay esfuerzos nacionales en esta dirección de cambio pero los augurios no nos parecen optimistas. De hecho, un colectivo de funcionarios y personalidades trabaja en otra propuesta de reforma general tomando como base el documento legislativo y el concurso de otras instancias. Esta incluiría –hasta cierto punto– una perspectiva de “cero tolerancia”, promocionada por el Colegio de Abogados, como la desarrollada con éxito en la ciudad de Nueva York, para impedir el escalamiento en los crímenes y la delincuencia: la reforma de la aplicación de la justicia en cuanto a las llamadas contravenciones (con la participación relevante del Colegio de Abogados). Pero también, en agosto del 2000, los especialistas ya hablaban, de nuevo, de bajar penas. Habrá que ver que sale de esta iniciativa. Todos estos asuntos están en el tapete. Al igual

que en las otras dimensiones del quehacer nacional: vivimos una transición, en la que no podemos asegurar un destino positivo.

En otro orden de cosas, si bien el prestigio colectivo del poder judicial ha sido, hasta ahora, superior al de los otros poderes de la república, no se puede olvidar que tiene problemas que son comunes a los otros: para empezar, su separación del pueblo, su distancia de la ciudadanía. La ignorancia de los procedimientos legales o la ausencia de voluntad social para recurrir a ellos no es un asunto que pueda dejarse por la libre a la cultura general de la población, requiere el concurso de jueces, abogados, y del sistema judicial en general. La ciudadanía debe participar en los procesos de la administración de justicia con mecanismos institucionales y colectivos apropiados a nuestro ordenamiento jurídico. Una democracia participativa y más directa, una nueva democracia, ejerce sus demandas también sobre el poder judicial.

La *governabilidad* como concepto refiere a las posibilidades del ejercicio adecuado del poder en una dirección establecida (un programa), por medio o sobre la base de un consenso nacional (mayoritario). Hay diferentes formas y grados de *governabilidad* o de *ingovernabilidad* ya sea en regímenes democráticos o autoritarios. Algunos momentos de *ingovernabilidad* se han dado siempre en Costa Rica. En los últimos años, podríamos referirnos a los primeros doce meses de la Administración Figueres Olsen: un período donde se combinó una falta de un programa claro y preciso e incapacidad de comunicación política por parte del equipo de gobierno y desconcierto entre Gobierno y oposición política (resentimientos de una campaña electoral áspera y dificultades para la conciliación de fuerzas políticas). O, con menor claridad sin embargo, la parálisis vivida en el primer año del gobierno de Rodríguez. O, debe añadirse, con calidades distintas, la crisis social en marzo del 2000 con relación a la ley de modernización del ICE. Los principales períodos de *ingovernabilidad* en la Costa Rica de los últimos años se han dado por el privilegio de intereses o visiones ideológicas partidarias, de grupos o personales por encima de los intereses nacionales; también, por la incompetencia de los equipos de gobiernos o por la acción destructiva y poco edificante de oposiciones políticas. O, finalmente, por la imposibilidad de construir un consenso político mayoritario. El descontento y la apatía colectivas no han llegado en Costa Rica a promover realmente la *ingovernabilidad extrema* que sacude otras latitudes, pero constituyen un factor que manipulado políticamente puede amplificarse y generar inestabilidad. Por eso: para el país y especialmente para sus gobernantes, es

necesario interpretar bien los signos del tejido social, como los que aparecieron en las manifestaciones, bloqueos, violencia y clima de inestabilidad de marzo y abril del 2000.

Sobre este último asunto nos parece apropiado hacer una digresión. La confrontación y violencia que se dieron en ese momento, ya sea por intolerancia o falta de tacto político del gobierno o por la beligerancia de los sindicalistas y líderes opositores o debidas, simplemente, a la pasión popular, colocaron a la nación en zozobra y enviaron una imagen de inseguridad y temor a la comunidad internacional, cuyas implicaciones, por ejemplo en el turismo y la inversión económica, no pueden ser positivas. Hay que sacar lecciones de estas situaciones. En nuestra opinión, una primera apreciación: es más lo que el país pierde con la violencia callejera, los enfrentamientos, el incendio, los garrota-zos, la parálisis de servicios, la pérdida de la paz social, que lo que se podría ganar con la aprobación o el rechazo de este proyecto de ley. Pero la confrontación y la violencia sociales se dieron, y no podemos enterrar la cabeza como las avestruces: ¿dónde deben colocarse las responsabilidades?

Para buscar esclarecimiento en esa dirección, independientemente del desenlace del diálogo y la negociación nacionales sobre este episodio tan relevante de la historia nacional, aun viviente, deben comentarse algunas cosas. En primer lugar, para que no haya duda: pensamos que, como corresponde a un régimen de derecho, las modificaciones que requeriría este o cualquier otro proyecto o su rechazo absoluto deberían darse con base en el respeto colectivo, los derechos individuales y la paz social, y en el marco de nuestras instituciones republicanas. Aun a pesar de sus defectos, la democracia costarricense ofrece la posibilidad para que una Asamblea Legislativa con otra composición y un Poder Ejecutivo con otro signo, puedan modificar, anular o rehacer un proyecto de ley o una ley. Ahí están, además, la Sala Cuarta y la Defensoría de los Habitantes, por ejemplo, que han ayudado a equilibrar el ejercicio de los poderes ejecutivo y legislativo. No obstante, no puede perderse de vista en el escenario la realidad y el estado de ánimo social: se requieren credibilidad y legitimidad políticas para sostener el pacto social que representa la democracia. Cuando estas condiciones empiezan a flaquear, los mecanismos formales comienzan peligrosamente a deteriorarse, a vaciarse de contenido real. En el mismo sentido, el rechazo *a priori*, los exabruptos ideológicos, la polarización maniquea, la satanización de las posiciones, que –en el mejor estilo del dogmatismo comunista de otros tiempos– algunos utilizaron para oponerse a esa

ley, no fueron, evidentemente, algo sensato y educativo para la construcción de una ciudadanía seria, responsable, activa, participe, y comprometida con el decurso nacional: fundamento de la nueva democracia. Pero dicho eso, y a pesar de los extremos inaceptables o los errores graves de algunos de los protagonistas que intervinieron, debe reconocerse que las dimensiones sociales que la protesta alcanzó revelan una situación sociopolítica que no puede evadirse; hay un reclamo a la mejor comprensión de lo que sucedió. La disposición de la población a lanzarse a las calles no se dio tanto por su oposición a la ley del ICE (en muchos casos ni siquiera conocían el *abc* de ésta²⁴¹), ni tampoco por los planteamientos de los sindicalistas o políticos opuestos a la misma (que aprovecharon bien la situación para llevar agua para sus molinos), era producto del descontento general y la "in-credibilidad" de la clase política: para la gente, era más natural y preferible creer "a pie y juntillas" en la crítica opositora *a priori* (aunque ésta fuera distorsionada política o ideológicamente o por intereses propios) que confiar en el gobierno, los diputados o los partidos mayoritarios, que para muchos "han permitido, coonestado, el saqueo del Anglo, FODESAF o Aviación Civil". Una encuesta de UNIMER, hecha pública en junio del 2000, mostró drásticamente esta realidad: con porcentajes superiores al 90%, la población avaló la opinión de que "las protestas fueron una forma de decir al PUSC y PLN que los ticos están cansados de lo que han hecho con el país", "ocurrieron porque los gobiernos y los políticos se han olvidado de las necesidades de la gente", "el 'combo' agotó la paciencia de los ticos".²⁴²

Sin duda, un proyecto de apertura y competencia de esta relevancia estratégica, con tantas dimensiones complejas y con una panoplia variopinta de intereses contrapuestos en juego, solo podía plantearse en una atmósfera política apropiada que involucrara: mayor confianza de la población en sus dirigentes, mayor seguridad ciudadana y menor incertidumbre colectiva, menor temor al cambio y menor resentimiento. Y estos factores no estaban bien integrados en este cuadro político de fines del siglo XX y principios del XXI. Desde antes de que la Asamblea Legislativa aprobara el "combo" en primer debate, de alguna manera, su suerte estaba echada. Repetimos: el proyecto no fue rechazado por sus defectos de contenido ni por la ausencia de virtudes, sino porque la ciudadanía no podía creer que se podía obtener transparencia y honestidad en el proceso, es decir: se rechazó por falta de confianza. Si bien algunos líderes sindicales y políticos azuzaron a las masas, promovieron métodos y acciones negativas y desestabilizadoras para el país, y buscaron un posicionamiento

propio, no debe perderse el Norte: si encontraron eco fue porque existían poderosas razones sociales y políticas para ello. Es por eso que el PUSC y el PLN, eje de soporte de la transición de estilos de desarrollo en que vivimos, y principalmente el gobierno del Dr. Miguel Angel Rodríguez, deben asumir una responsabilidad muy grande en el curso de los acontecimientos de marzo y abril del 2000: no leyeron los signos, no tomaron el pulso al cuerpo social, faltaron clarividencia y capacidad políticas. Con este proyecto, que, globalmente, apuntaba hacia una positiva ruptura del monopolio y una apertura necesaria (aun a pesar de sus debilidades), lo más sensato políticamente para la Administración habría sido: si no se habían dado cuenta de que no existía ambiente propicio desde antes de aprobarlo en primer debate legislativo, retirarlo desde que empezaron los primeros tremores significativos del cuerpo social, y buscar una oportunidad más apropiada para impulsar una modificación tan estratégica. No se trataba de ceder a los grupos de presión simplemente, había que responder al substrato colectivo que se expresaba, incluso por caminos equivocados. Pero no se estuvo a la altura de los acontecimientos: como contagiados por un autismo político, precipitaron ritmos, exhibieron intransigencia, prepotencia, falta de tacto. Y el golpe no solo se lo llevaron los dirigentes y gobernantes, sino todo el país, con consecuencias graves: para empezar, en el retraso indefinido para lograr dotar al país de la modernización, la apertura y la competitividad en el sector energía y telecomunicaciones que demanda el escenario histórico. Al final, bajo una tremenda presión social y con el descrédito político que dan este tipo de circunstancias, el Gobierno tuvo que congelar el proyecto. La derrota del Gobierno, a propósito de una iniciativa diseñada en conjunto por el PUSC y el PLN, tendrá muchas implicaciones. En particular, lo que será relevante en las siguientes etapas de la transición de estilo de desarrollo: se creó una nueva relación social de fuerzas que favorece la intervención de algunos grupos de presión sindicales y políticos (que habían estado en franco y constante deterioro durante años), y no solo a propósito de la energía o telecomunicaciones sino de cualquier otro asunto reivindicativo o político que la agenda nacional coloque en frente. De todo este episodio, pues, habrá que sacar las consecuencias, aprender con humildad de los errores, entender los cambios políticos y sociales que emergieron de éste y recomponer la conducción nacional adecuadamente para fortalecer el progreso colectivo. Pero dejemos aquí esta digresión y volvamos a nuestra discusión general.

En el largo plazo, la ausencia de credibilidad en las clases dirigentes, sin un recambio a la vista, y un mayor deterioro en la calidad de vida sin expectativas de progreso individual y colectivo, podrían engendrar desequilibrios traducibles en formas más graves de inestabilidad. Por eso, los fines de la *gobernabilidad* deben verse en varias dimensiones: por un lado, la dimensión *práctica inmediata*, y, por otro lado, la que corresponde a asuntos de naturaleza *estratégica*. El primer caso: los desaciertos de gobernantes o partidos políticos de oposición pueden engendrar momentos de ingobernabilidad, cuyas repercusiones a la larga no van a ser necesariamente drásticas para la vida nacional. Por otra parte, si los factores que motivan la ingobernabilidad son de naturaleza *estratégica*, como la injusticia social, la radicalización de las desigualdades o la ausencia de democracia (como en el caso de los regímenes autoritarios), las crisis de ingobernabilidad pueden ser más profundas.²⁴³ Lo mismo podría suceder con una caída drástica y sostenida de la credibilidad en los dirigentes. Hasta este momento, las crisis de ingobernabilidad que hemos vivido en el país no han sido tan profundas, y, hacia el futuro, solo lo serían en la medida en que las acciones de los gobernantes y del bloque hegemónico dominante en el nuevo estilo de desarrollo no permitan oportunidades de progreso individual y colectivo para la mayoría de la población o que los niveles de incredibilidad lleguen tan bajo como para provocar la desesperación y la desesperanza colectivas. La justicia y la solidaridad sociales, la promoción de oportunidades iguales y el cuidado de la calidad de vida de la mayoría de la población, y la credibilidad social en sus dirigentes constituyen el pasaporte para hacer de la estrategia de desarrollo una realidad sostenible, permanente, capaz de fecundar el progreso de las generaciones siguientes de costarricenses.²⁴⁴ En esto, por supuesto, no todo es territorio de las voluntades: el éxito del país en la economía establece siempre los límites de lo posible. Pero aún así se debe saber lo que la población pide y poner las prioridades en la agenda nacional: confianza, honestidad, transparencia.

¿Cuál es la dimensión clave para la reforma nacional? Sin duda, por más relevancia que deban tener la economía u otras dimensiones del quehacer del país, todo se concentra en la política, en el mejor sentido de la palabra. No podemos olvidar que, aunque a veces se puede ver distorsionada o la incredibilidad agote sus contenidos, la política es uno de los fundamentos de nuestra sociedad. Como dice Octavio Paz: "Sin política no hay organización social, ni convivencia ni cultura: no hay sociedad. Si se desea conocer lo que es una so-

ciudad, hay que interrogar a su cultura: a sus leyes, sus monumentos, sus ciencias, sus formas económicas, sus creencias ... y sus instituciones políticas. En suma, la política es parte de la cultura y sin ella no es posible entender a nuestro mundo ni a nuestra sociedad.”²⁴⁵ Ahora bien, lo que está planteado en la agenda nacional con carácter de urgencia es una profunda *reforma política*: un salto cualitativo en la conducción y en la democracia del país. La reforma de la conducción nacional apunta a una reconstrucción de la clase política y a lo que Oscar Arias plantea –aunque en su discurso con un marcado interés político– como una “nueva forma de liderazgo”:

“Una forma de liderazgo que le devuelva al pueblo de Costa Rica la confianza en las instituciones democráticas y la certeza de que estas instituciones siguen siendo el instrumento más adecuado para insertarnos con éxito y dignidad en el cambiante y complejo mundo de la globalización. Una forma de liderazgo que nos aleje, antes de que sea demasiado tarde, de las tentaciones totalitarias o populistas que hoy se han convertido en amenazas para la democracia latinoamericana.”²⁴⁶

Independientemente de las motivaciones personales del Dr. Arias Sánchez (que sacudieron la modorra política nacional en 1999 y el 2000), es válido preguntarse, por ejemplo, ¿cuál es el punto de partida de ese liderazgo? Una primera respuesta: “... un liderazgo basado en la consistencia entre la prédica y la práctica, que diga a la gente lo que la gente debe saber y no lo que quiere oír, y haga de la promesa y su cumplimiento una misma cosa”.²⁴⁷ La honestidad y transparencia son sin duda requisitos, pero en el largo plazo el asunto es mucho más complejo. La reforma de la democracia nacional apunta a una nueva relación del Estado y la sociedad civil: una potenciación de la participación y el control ciudadanos.

PARTICIPACIÓN, DESCONCENTRACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA

¿Por qué, cómo, y cuándo se debe realizar la edificación de un nuevo liderazgo y una nueva conducción nacional hacia una nueva democracia? ¿Será necesaria una fase de autoritarismo local para avanzar? ¿Se requerirá un “hombre fuerte” que ponga orden y nos saque de la parálisis? La experiencia ajena de países como Venezuela o Perú en el vecindario regional nos coloca frente a la incertidumbre, la zozobra, y la ausencia de claridad sobre el destino de la democracia y el progreso colectivo. Apostar al autoritarismo es garantizarse un tiro por la culata. Sobran las razones para responder al ¿por qué?. Y sobre el ¿cuándo?: no se trata ni de una revolución ni de un golpe drástico, las reformas profundas toman su tiempo. Pero es necesario empezar muy rápido antes de que se pudra la situación y todo se torne irreversible. De la ingobernabilidad coyuntural se puede pasar a la estructural, con su cortejo de consecuencias para el destino del país.

El sentido de la urgencia y la experiencia del entorno pueden servir como acicate para construir uno de los vectores que se plantea: un acto de “constricción” de la clase dirigente. Un acuerdo interno que integre lo mejor de su seno y permita vías a la reforma. El país ganaría mucho si esto se lograra. Pero la duda nos invade: ¿será eso posible? Desafortunadamente, la conducta de la clase política no parece promover esa dirección. No bastó el socollón del “combo ICE” para cambiar actitudes. Por ejemplo, pocas semanas después, la Asamblea Legislativa ya cobijaba una guerra de acusaciones recíprocas y revanchistas entre PUSC y PLN, con exigencia de renuncia de ministros, acusaciones muy serias y politizadas al presidente y vicepresidenta de la Administración anterior (a propósito del robo en FODESAF) y demás pleitos ventilados ante la ciudadanía. Toda una parafernalia política, como una escena burlesca con monigotes autistas sobre una plataforma que se hunde cada vez más con cada uno de sus torpes movimientos. Estas escaramuzas, a veces con la alianza y el concurso interesado de fuerzas políticas minoritarias, solo logran apretar más la soga al cuello del PUSC-PLN y la clase política que ha dirigido el país. En el mismo sentido ha pesado el *pathos* de la reelección presidencial, una causa extraordinariamente popular, rechazada por los precandidatos liberacionistas y sus aliados, a la que, aparentemente, el PUSC dio su golpe de gracia en

mayo y, también, la Sala Cuarta en setiembre del 2000. Por querer cerrar el paso a Oscar Arias, perdieron de vista que, aparte de ganancias inmediatas de cálculo personal o de deuda política, con ello también debilitaban su propia supervivencia en el largo plazo. Reflejo de acciones y manejos como los que hemos descrito han hecho que la Asamblea Legislativa y los partidos políticos obtengan el punto más bajo en la credibilidad ciudadana. Todo pareciera apuntar a que por sí solos ni los unos ni los otros podrán salir de ese atolladero.

Hay otras razones de fondo que limitan la acción de la clase política para su autoconstricción y cambio: el corazón de la reforma política que se requiere invoca una transformación drástica de la relación entre lo público y lo privado, entre el Estado y la sociedad civil, una modificación en la forma de tomar las decisiones colectivas, en dirección hacia una potenciación de la acción ciudadana: *hacia afuera* de la clase política. Tanto la estructura de gobierno, en todos sus niveles, como la naturaleza de los entes políticos (partidos, dirigentes,...) deberán volcarse hacia la participación de la población de múltiples formas. En consecuencia: la clase dirigente deberá verse debilitada en sus atribuciones, perder protagonismo, espacios sociales y políticos. Aparte de las carencias de lucidez o comprensión que puedan existir, el *quid* de la situación refiere a anteponer las necesidades colectivas, el reclamo nacional, frente a las personales. He ahí la dificultad para la clase dirigente.

¿Conclusión? No se podrá asegurar una nueva forma de conducción nacional y una nueva etapa de nuestra democracia, en el largo plazo, solamente por la mera decisión "interna" de los individuos, grupos y partidos que han sido parte de la clase dirigente del país. Y aun si se diera una decisión semejante, conveniente para preservar cierta estabilidad y continuidad, no tendría suficiente sustento en la confianza ciudadana. Asumir lo contrario sería desconocer el amplio deterioro sufrido durante ya muchos años en la credibilidad de la población en sus dirigentes, y lo que es más importante: desconocer la naturaleza de la crisis que existe en la estructura nacional de gobierno.

Ahora bien, en los últimos tiempos, y a pesar del autismo suicida de partidos y congresistas, la conciencia de la inmovilidad, de la crisis ante la falta de dirección, y de la necesidad imperiosa del cambio ha calado hondo en muchos. Y no debe subestimarse el papel catalizador de manifestaciones sociales de protesta tan poderosas como las que vivimos en marzo y abril del 2000. Costa Rica, a diferencia de otras naciones, posee valiosas reservas humanas, cultura-

les y sociales, históricas, que impiden aceptar sin más una percepción pesimista. Pero exigirá la acción de protagonistas en la ciudadanía que posean a la vez que cierta credibilidad, la voluntad y los medios para empujar una reconstrucción de la clase dirigente y un relevo de generación, sin trauma social y sin alejarse de los principios de democracia, institucionalidad y solidaridad colectiva que han fundamentado el alma nacional. Este el corazón de la agenda política nacional.

¿Hacia dónde debe ir la democracia costarricense? No vamos a decir nada nuevo ni algo que solo se plantea para Costa Rica: ya hace rato que se ha señalado la necesidad de pasar de una democracia representativa a una participativa, más directa; aunque el asunto en discusión es la estructura de pesos específicos que deben tener todos sus componentes y, de nuevo, cómo realizarlos. Vayamos a lo primero. Como premisa: la democracia no debe interpretarse simplemente como el ejercicio de cambio de gobernantes sino, también, como la evaluación y decisión sobre opciones de desarrollo social y colectivo. No es un problema meramente electoral. El punto de fondo aquí se puede expresar como la necesidad de *construir una ciudadanía* con la capacidad de intervenir colectiva, constructiva, racional y decididamente en todos los asuntos nacionales.²⁴⁸ La respuesta invoca, entonces, varias acciones a las que aquí solo vamos a hacer referencia: participación electoral más directa, descentralización, desconcentración, y control efectivo de la acción estatal por parte de la ciudadanía.

En primer término, sobre la estructura de gobierno y vida social: la *desconcentración* y la *descentralización*²⁴⁹ son fundamentales para promover un mayor funcionamiento eficiente y eficaz de la acción estatal y el desarrollo humano. Y en esto se debe tener la perspectiva más general: tenemos una extraordinaria centralización que el anterior estilo de desarrollo fortaleció. Y que potenciaron las posibilidades de corrupción e ineficiencia que hoy se adjudica a la clase dirigente. Costa Rica deberá realizar políticas inteligentes de descentralización y desconcentración política y administrativa. Todas las instituciones nacionales deberán participar en esta reforma. En todo esto, sin embargo, se deberá tener la lucidez y la flexibilidad para poder distinguir cuándo conviene la descentralización y cuándo la desconcentración, y cuándo la acción estatal centralizada sigue resultando la más conveniente. No se trata de asumir nuevos principios absolutos. Ahora bien, se trata de un asunto complejo con varias dimensiones que involucra no solo instituciones sino toda la población e, inclu-

so, la misma producción nacional: por ejemplo, ¿quién puede ocultar la expansión sistemática sin control de la gran área metropolitana y especialmente de San José? Para nadie es un secreto: debilita las posibilidades de desarrollo de otras regiones y otras opciones en el país, engendra desequilibrios en el mercado de trabajo, en la distribución de la infraestructura y en la calidad de vida de amplias regiones del país, se favorece la emigración del campo a la ciudad con el consecuente cortejo de implicaciones que esto tiene.²⁵⁰ Se requiere desconcentración territorial y de desarrollo urbano, y una estrategia que establezca lo que nunca ha existido: la planificación urbana. En esto debemos ser claros: descentralizar no debe entenderse como municipalizar. Por ejemplo, las instancias provinciales o regionales deben integrarse en la ecuación de manera lúcida.

En segundo término: son necesarias reformas en la estructura de la representatividad, de los procesos electorales, para favorecer una participación política más *directa*. Existe bastante conciencia sobre esto, con mayor intensidad después de la crisis del “combo” energético. Se han planteado varias propuestas, algunas han avanzado ya, y hay otras en la agenda nacional. Su destino, sin embargo, está en manos de la clase política, donde una amalgama variopinta de intereses personales y premisas ideológicas impiden prever un desenlace. Por ejemplo, la impostergable elección de diputados de forma *nominal* –no por lista– (para debilitar precisamente la manipulación de los partidos políticos), acompañada por una estructura de votación por distritos electorales bien distribuidos (para buscar una relación más directa con el representado) aunque incluyendo legisladores “nacionales” (para tampoco perder de vista la perspectiva nacional o pecar de miopía regional o sectorial). Alta cirugía en la relación entre población y Asamblea Legislativa es una prioridad, máxime si se toma en cuenta su elevado desprestigio en la conciencia nacional. En este mismo sentido de fomentar la participación directa y un mayor ejercicio democrático de la ciudadanía, está la elección de los alcaldes y los municipales en los gobiernos locales (la ley 7794 del 27 de abril de 1998 aprobó la elección directa de alcaldes), y su separación de otras elecciones nacionales para no contaminar su mandato local. El plebiscito y el *referéndum* en varios niveles son también medios que urge establecer. Pero las cosas encuentran sus tropiezos. En febrero y setiembre de 1999 y mayo del 2000, la Asamblea Legislativa analizó un proyecto de referendo y de iniciativa popular que, aunque limitado en su apertura al pueblo, habría permitido una mayor participación colectiva y la propuesta de

proyectos por parte de ciudadanos al congreso; no obstante en junio del 2000 fue enterrado (al no recibir los 38 votos necesarios). Las elecciones a mitad de periodo también cobran significado. ¿Y la crisis y desprestigio de los partidos? Mucho dependerá de la calidad de su ideario y de sus procesos de selección interna, pero también de una ampliación de la "competencia". En ese sentido, el fortalecimiento de las posibilidades de crear o potenciar otras opciones partidarias. Por eso, una reforma de la deuda política, inevitablemente, está en la agenda. Ligado a lo anterior, se encuentra la discusión en torno a la reelección legislativa inmediata y la presidencial, la cual abriría nuevas oportunidades a la población siempre y cuando su diseño se realice de tal manera que no se perpetúe la mediocridad o la corrupción. Dado como premisa un progreso en la calidad del poder legislativo y en la participación ciudadana, un salto cualitativo en la credibilidad colectiva, la transición a un régimen parlamentario deberá cobrar pertinencia social (aunque mientras eso sucede, lo que puede tomar mucho tiempo, no estaría mal pensar en un ampliación del periodo gubernamental, siempre que haya suficientes medios de intervención y control colectivo). Estos asuntos deberían integrarse en un marco consistente, factible, y dentro de un estrategia no estática del desarrollo político y de la representatividad. Esto no podrá ser posible en ausencia de compromisos de largo alcance. Las palabras "calientes" son participación ciudadana directa y visión estratégica, pero también flexibilidad.

Debe señalarse, no obstante, que no todo está claro en ese sentido: por ejemplo, una propuesta de *Ley de partidos políticos* (en estudio en el Congreso desde fines de 1999) y, por otra parte, serios planteamientos políticos que emergieron a principios del años 2000, pecan por privilegiar una participación del ciudadano pero mediatizada por los partidos (por ejemplo: en la primera, preeminencia del directorio político de los partidos sobre los diputados y las fracciones legislativas; en el otro lado, la creación de un Poder Cívico restrictivo de la capacidad de selección de los ciudadanos). La población quiere participación directa, y con menos manejo de los partidos: a principios del 2000, un 93% se pronunció por la posibilidad de proponer cargos para las municipalidades al margen de los partidos, y un 79,4% por votación directa por un candidato. En lo que se refiere a la financiación: lo que está en el debate legislativo hasta ahora también tiene pecados: busca favorecer a los partidos mayoritarios. Y no hablemos de asuntos como la reelección, en que muchos de los diputados (desde un principio en el PLN), más que por razones ideológicas, se dejaron

llevar por consideraciones de política menor (impedir la posible reelección de Arias, para no perder sus eventuales prebendas asociadas a los precandidatos existentes), y no de principios generales: la conveniencia de no cerrar las puertas a ningún ciudadano para ocupar la primera magistratura aunque ya la haya ocupado antes, ni, lo más importante, restringirle oportunidades al elector.

Y la corrupción en el Estado, fundamento especial de la incredulidad, ¿cómo se enfrenta? Algunos han supuesto que una reforma de la acción económica del Estado (desregulación) o un reordenamiento institucional básico (como el que se planteó bajo el pacto Calderón-Figueroa), es suficiente para enfrentar la manipulación del Estado por los grupos de presión y promover la gestión honesta en la función pública. Este es, sin embargo, un asunto más complejo en la realidad práctica. En primer lugar: en efecto, menos participación directa del Estado en la economía, menos regulaciones de la economía, implican menos posibilidades de acción política que desvirtúe la gestión económica. Sin embargo, no debe olvidarse que la gestión estatal no puede desaparecer y, más bien, deberá transformarse hacia acciones de concertación, planeación estratégica, regulación global, control, fiscalización, etc. En este territorio, la acción no ética será siempre posible porque la acción de gobierno siempre puede dejar de fiscalizar, hacer omisiones, en beneficios de personas, grupos, sectores particulares. Puesto en otras palabras: este cambio de modelo económico no es garantía para que no exista corrupción y tráfico de influencias en la gestión estatal. ¿Cuál es el camino para debilitar –por lo menos hasta cierto punto– la corrupción y el tráfico de influencias en la gestión pública? Todo apunta hacia un mejor control del Estado, pero por la vía de la participación más amplia de la ciudadanía y un perfeccionamiento de nuestra democracia: combinación de Estado más fuerte y más democracia. No se debe olvidar, sin embargo, ya en la perspectiva histórica, que las posibilidades de éxito en esa estrategia dependerán siempre, a la larga, de la fortaleza de la educación y de la cultura nacionales.

Aquí invocamos más democracia y control social del Estado, pero el control ciudadano es necesario no solamente debido a la acción no ética, sino por ser un instrumento esencial para la gestión eficaz, socialmente integradora, del Estado: también, con otro lenguaje, se trata de un mejor control local por parte de los “usuarios” de la calidad y pertinencia del servicio estatal (sea cual sea). Un editorial del diario *La Nación* se refiere a esto así: “... el tumor que enferma y abate al Estado costarricense: la incultura de la rendición de cuentas

y la ausencia de controles”.²⁵¹ Pero ¿a quién se debe rendir cuentas? y ¿quién debe ejercer los controles? Nuestra opinión refiere a la sociedad civil. Esto debe plantearse no solamente por medio de procesos electorales generales, en buena medida anónimos, muy indirectos y tantas veces inútiles. Es necesario pensar en una fiscalización directa de la función pública a lo largo y ancho de todo el Estado; con representantes de la ciudadanía de acuerdo al sector y a las características particulares de la acción pública específica. Al igual que el Estado debe asumir procesos de concertación, planeamiento estratégico, regulación de la actividad social, la sociedad civil debe poseer mecanismos de control de la gestión estatal y de sus funcionarios. En nuestro país existen ya algunos medios de control a través de instituciones: la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Comisión Nacional del Consumidor, la ARESEP. En la misma categoría entran el Ministerio Público y el Fiscal General o la Procuraduría General de la República. Sin embargo, estas entidades son institucionales, *indirectas* y, además, *estatales*. A este tipo de control ciudadano se requiere añadir otras instancias más *directas*.

En ese sentido, como un elemento clave, pensamos que se requiere una relación entre el Estado y la sociedad civil que permita la destitución de los funcionarios que incumplan con las funciones que les corresponden: la posibilidad de la *revocabilidad*²⁵² de funcionarios públicos ante cuerpos de usuarios debidamente integrados y establecidos.²⁵³ Bien señala Miguel Sobrado que “La construcción de un nuevo Estado en nuestro país debe incorporar la rendición de cuentas como un elemento estratégico”, para lo que son necesarias “... evaluaciones regulares y posibilidad de remover del cargo”.²⁵⁴ Por otra parte, me parece acertada la idea del mismo Sobrado de crear “tribunales cautelares” para “resolver aquellas solicitudes de ciudadanos y empresas cuyas acciones legítimas se encuentren estancadas en la red burocrática, como resultado de la existencia de normas o leyes superpuestas o de procedimientos desagregados”.²⁵⁵ En esa dirección, se debe ver con buenos ojos la reforma constitucional (al artículo 11), planteada por el diputado socialcristiano Luis Fishman y aprobada en mayo del 2000, que establece la obligación de los empleados públicos de rendir cuentas. Es un primer paso, aunque tímido todavía y carente de mecanismos efectivos para materializar la rendición de cuentas y hacer efectiva la *revocabilidad* cuando sea necesaria.

Probablemente, en teoría la mejor vía para realizar todas las transformaciones que hemos planteado sería una Asamblea Constituyente, que consigne los cambios decisivos en la carta magna. Pero habría que tener cuidado para ello. La opinión que expresamos hace algunos años, en el libro *La Tercera República*, guarda vigencia:

“El sentido y la dirección de la nueva Constituyente deberían tener una elaboración más profunda y sería antes de aventurarse en su realización. Se trata de algo más delicado de lo que se podría suponer. Sería muy peligroso convocar a una Constituyente para obtener como resultado un ‘ornitorrinco’ político, es decir una amalgama no estructurada de pedazos. La nueva constituyente debería contar antes con la formulación de un proyecto nacional de largo plazo, definido con claridad, y sobre la base de un pacto nacional trascendental. Definidos éstos lineamientos, luego de un serio proceso de diálogo y reflexión nacionales, la Constituyente adquiriría sentido auténtico y edificante. No se debe convocar a una constituyente en ausencia de un proyecto de esa naturaleza, o convocarla para realizar administrativamente ‘más rápido’ una lista de reformas constitucionales que se han amontonado en el congreso. Tampoco debería usarse como una bandera política para ocupar un espacio político individual o partidario de moda. Esto sería un acto de gran irresponsabilidad política. De lo que se trata es de crear la carta magna de la Costa Rica del siglo XXI, no hay lugar para la politiquería o la improvisación.”²⁵⁶

En el corto plazo con un contexto de ausencia de liderazgo y con una gran incredulidad ciudadana en sus dirigentes, nada bueno se podría asegurar de un proceso semejante. Más aun, la bandera de la Constituyente ha sido manipulada como un instrumento para obstaculizar reformas parciales de la Constitución: no ha sido extraña en la historia de la política y la ideología, la revolución contra la reforma, la reforma total contra la reforma aislada, un método contra la acción positiva. Por eso, en el corto plazo, habrá que buscar una estrategia alternativa por pasos.

Es interesante establecer un paralelo entre los cambios que se derivaron de los acontecimientos de 1948 y los planteamientos que se reclaman hoy. Una de las principales críticas que se vertieron sobre la estructura de gobierno que

existía antes de aquel momento fue en torno al fuerte peso del Ejecutivo, al presidencialismo, y a un Estado de poco desarrollo institucional y técnico. Debilidades que afectaban el buen ejercicio del poder, favorecían la corrupción, los fraudes, y disminuían las posibilidades del concurso democrático. Los cambios que emergieron de la guerra civil diversificaron la estructura estatal, crearon instituciones autónomas, debilitaron el Ejecutivo, independizaron y acreditaron el sistema electoral, y favorecieron la participación ciudadana por muchas vías. Menos de dos décadas después, a partir por lo menos de 1968, con el acuerdo de todas las fuerzas políticas en el país, se empezó a dar, por las razones que fueran, lo que en buena medida podemos decir que fue un cambio de rumbo: un curso de centralización, verticalización y fortalecimiento del Ejecutivo y de casi toda la acción gubernamental, que, como en el pasado aunque con otros medios y con otros matices, debilitó la autonomía institucional y restringió el concurso del criterio técnico y científico en el sector público (aquel que, con gran pasión, defendía en su tiempo Rodrigo Facio), y propició la politización y la corrupción. No es una situación idéntica, por supuesto, porque hay elementos que se contraponen: la independencia de los otros poderes de la república y del tribunal electoral, el concurso de la Sala Constitucional, y otros más. Se ha avanzado. Pero no se puede negar que el péndulo político e institucional apunta hoy a un nuevo curso, en el sentido de algunas de las aspiraciones que se plantearon en 1948, afirma una demanda hacia la descentralización, mayor autonomía, mayor lugar para el criterio técnico, y una seria despolitización en la administración pública, una pérdida de las atribuciones y poderes de quienes transitan temporalmente en la misma, en beneficio de la mayor y más directa participación de la ciudadanía.

Resumimos: nuestro planteamiento promueve una nueva fase de la democracia costarricense, una sociedad de mayor participación ciudadana, descentralización y desconcentración de decisiones y gestiones, que, sin embargo, afirma un Estado *fuerte* orientado hacia lo estratégico, la fiscalización y regulación de las actividades de la sociedad; un Estado *controlado eficazmente por la sociedad civil*. Se invoca lo que hemos conceptualizado, desde hace ya muchos años²⁵⁷, como una *Tercera República*.

En los próximos años, ¿será posible que orientaciones similares logren morder la realidad del tejido social nacional y permitir orientar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil de manera equilibrada y constructiva? Aunque hay fuertes tendencias en el planeta que empujan en esa dirección, es difi-

cil establecerlo con certeza: todavía no existen ni un consenso ni una voluntad nacionales sobre estos grandes ejes, en nuestra opinión, determinantes para el progreso nacional.

Concertación, liderazgo, y protagonistas sociales

La Administración Rodríguez Echeverría realizó entre julio y noviembre de 1998 un proceso de concertación nacional para buscar ejes de acción sobre la base de consensos sociales más amplios. En los últimos años, todos los gobiernos hicieron al inicio de sus administraciones acciones similares, pero nunca condujeron a nada de trascendencia debido a la insuficiente voluntad política para realizar la concertación (sobre todo de los equipos de gobierno pero, también, de otras fuerzas sociales), por la ausencia de claridad política (sobre la naturaleza del estilo de desarrollo a realizar), por la conspiración de los grupos de presión atados al pasado, y porque en los primeros años de una transición social importante, en ausencia de un liderato político y de una gran fuerza social de apoyo, es más fácil la ganancia política o ideológica con base en la divergencia.

La concertación en la Administración Rodríguez Echeverría, a pesar de algunas deficiencias de principio (la representación de las mujeres, por ejemplo, o la "ausencia de los actores políticos y sus representaciones en la Asamblea Legislativa"²⁵⁸), se planteó con cierto rigor político. La población depositó su confianza en este proceso de concertación: en agosto de 1998, 87,1% lo consideró necesario.²⁵⁹ Sin embargo, su eficacia para precisamente la ejecución de acuerdos dejó mucho que desear. El asunto de fondo ha descansado, de nuevo, en los problemas de liderazgo, credibilidad, y condiciones para la conducción política. A las debilidades estructurales en la gobernabilidad nacional, se debe sumar tanto en la Administración Rodríguez como la de Figueres la ausencia de una mayoría legislativa sustancial y, en el fondo, de un amplio respaldo colectivo. A la fecha que escribimos estas líneas, y aunque no se puede poseer un juicio definitivo sobre las posibilidades de acuerdo y respaldo políticos, la única acción de escala histórica, estratégica, ha sido la *Ley de protección del trabajador* (aunque no atribuible exclusivamente a esta administración), para bien o para mal. En esto las cosas no dependen solamente del gobierno: los protagonistas son muchos. Lo que siempre está presente en estos

procesos y es decisivo: un conflicto entre el interés político o particular y el general nacional.

Y de nuevo, el asunto de fondo: ¿será posible que Costa Rica construya una nueva conducción política y una forma de liderazgo integrador, estratégico, concertador, como instrumento para el gobierno eficaz? Es decir, todo refiere a las posibilidades de un pacto político nacional visionario que incluya lo mejor de la vieja y nueva clase política y otros protagonistas colectivos que aseguren su significado y viabilidad. Se trata de algo muy complejo y difícil: dentro de una transición de estilos de desarrollos, en mitad de la gran transición de la época. Y, por eso, sus posibilidades de éxito no son muchas; pero de su realización positiva dependerá el progreso del país en el nuevo siglo.²⁶⁰

En mitad de aquella concertación en el gobierno de Miguel Angel Rodríguez, se calibró la opinión y la confianza públicas, con resultados que nos parecen importantes de mencionar. Una encuesta de la firma UNIMER para *La Nación* nos complementa la estructura de la confianza de los costarricenses: mujeres (73,3%), Iglesia (64,1%), universidades (63,6%).²⁶¹ Sin ser tan globalmente válida porque estaba referida a un solo asunto, la concertación, brindó elementos de la opinión de la población. Ya sabemos, lo que se reitera una y otra vez, que la ciudadanía no deposita su confianza en la clase política. Este es un dato. Pero sí lo hace en algunos grupos humanos e instituciones: mujeres, iglesia y universidades. No debe resultar extraño que para la búsqueda del diálogo nacional en las jornadas de protestas sociales a propósito del “combo energético” en marzo y abril del 2000 se hiciera intervenir como mediadores a los rectores de las universidades estatales, la Iglesia Católica y la Defensoría de los Habitantes. Esto es muy relevante. En los años siguientes, esto deberá tomarse en cuenta para determinar cuáles son los protagonistas sociales con mayor credibilidad para definir el destino nacional. El decir: para afirmar la *gobernabilidad*, la democracia y las estrategias de progreso nacional, el país deberá hacer intervenir los agentes sociales que cuenten con mayor confianza de parte de la ciudadanía, lo que, también, impondrá a éstos últimos mayores responsabilidades en su propia conducta.