

Procesos de cambio en Costa Rica

Reflexiones al inicio del siglo XXI

Juan Manuel Villasuso, Editor



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

 **cedal**
Centro de Estudios Democráticos
de América Latina
Costa Rica

361.25 Villasuso, Juan Manuel
V714p Procesos de cambio en Costa Rica: reflexiones al inicio del
siglo XXI. Juan Manuel Villasuso. --1a. ed.-- San José, Costa Rica:
Fundación Friedrich Ebert, 2003.
359 p. ; 14 x 21 cm.

ISBN: 9977-961-29-8

1. CAMBIO POLÍTICO-COSTA RICA. 2. SOCIOLOGÍA.
3. FILOSOFÍA POLÍTICA. 4. EVOLUCIÓN SOCIAL. I Título.

Este libro representa el producto final de varias jornadas de reflexión en las que participaron destacados profesionales y académicos durante más de año y medio (2001-2002) con el propósito de analizar las transformaciones ocurridas en Costa Rica en los últimos años y las perspectivas que se vislumbran al iniciarse el siglo XXI.

Índice

PRESENTACIÓN	7
--------------------	---

PRIMERA PARTE

DIMENSIONES DE LOS PROCESOS DE CAMBIO	15
--	----

1. CONSIDERACIONES SOBRE LOS PROCESOS DE CAMBIO EN COSTA RICA.....	17
<i>Jorge Monge Agüero</i>	

2. IMPLICACIONES DE LOS PROCESOS DE CAMBIO EN COSTA RICA.....	29
<i>Rodrigo Alberto Carazo Zeledón</i>	

3. ¿HACIA LA RUPTURA DE LAS RELACIONES ENTRE LEGITIMIDAD POLÍTICA Y BIENESTAR SOCIAL?	45
<i>Cisca Raventós Vorst</i>	

4. GOBERNABILIDAD, AJUSTE Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO.....	57
<i>Miguel Gutiérrez Saxe</i>	

5. PROCESOS DE CAMBIO EN EL PODER JUDICIAL.....	91
<i>Cristina Rojas Rodríguez</i>	

SEGUNDA PARTE

LOS ACTORES SOCIALES EN LOS PROCESOS DE CAMBIO.....	121
--	-----

6. LOS ACTORES SOCIALES EN LOS PROCESOS DE CAMBIO	123
<i>Gilberto de C. Lopes</i>	

7. UN VISTAZO A LOS MEDIOS DE
COMUNICACIÓN COLECTIVA
EN COSTA RICA 143
Elberth Durán Hidalgo
8. EL SECTOR EMPRESARIAL EN LOS PROCESOS
DE CAMBIO EN COSTA RICA..... 157
Mayi Antillón Guerrero
9. EL ROL POLÍTICO DE LAS ORGANIZACIONES
EMPRESARIALES EN EL DESARROLLO
DE COSTA RICA 173
Doris Osterlof Obregón
10. UN NUEVO SINDICALISMO EN COSTA RICA.... 189
Albino Vargas Barrantes
11. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LOS PROCESOS
DE CAMBIO EN COSTA RICA..... 209
Marcos V. Arroyo Flores

TERCERA PARTE

- PROCESOS DE CAMBIO Y DESARROLLO
SOCIOECONÓMICO 241
12. LAS PyMES COMO FACTOR DE CAMBIO
EN EL DESARROLLO COSTARRICENSE 243
José León Desanti Montero
13. MODELO DE DESARROLLO Y PROCESOS
DE CAMBIO EN COSTA RICA..... 265
Luis Paulino Vargas Solís
14. ¿ESTÁ AGOTADA LA ACTUAL ESTRATEGIA
DE DESARROLLO?..... 297
Helio Fallas Venegas

15. BALANCE DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN COSTA RICA:	
¿QUIÉNES SON LOS GANADORES?	311
<i>Juan Manuel Villasuso Estomba</i>	
A MANERA DE EPÍLOGO:	
LOS CAMBIOS MÁS RECIENTES	343
SOBRE LOS AUTORES	355

Presentación

La velocidad inusitada a la que avanza el mundo actual ha implicado para todas las naciones, y sobre todo para las menos desarrolladas, una doble exigencia. Por un lado, deben responder a las necesidades de sus habitantes y, por el otro, a los cambios vertiginosos que tienen lugar en el mundo, los cuales demandan acciones planificadas, si quiere obtenerse el mayor provecho de ellos.

Hasta ahora, algunas naciones han podido asimilar más rápidamente los cambios que su sociedad y su entorno demandan. Sin embargo, otras, como es el caso de Costa Rica, avanzan a un ritmo más pausado, y en algunos casos, apenas se empiezan a estructurar respuestas frente a la constante mutación de la realidad.

Con alguna precisión se afirma que Costa Rica es una sociedad en donde los cambios requieren lapsos más prolongados. Esto puede ser bueno o inconveniente, dependiendo de las circunstancias. No obstante, lo cierto es que nuestra sociedad sí ha cambiado en los últimos años y hoy día presenta características diferentes a las de épocas anteriores.

Hace aproximadamente diez años, con la colaboración del Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL) y la Fundación Friedrich Ebert, publicamos el libro “El Nuevo Rostro de Costa Rica”. A partir de un análisis de los principales cambios culturales, sociales, económicos y políticos del país durante la década de los ochenta, esa publicación permitió mostrar que la Costa Rica de ese entonces era percibida de forma distinta a la de diez años atrás, no solo en su forma sino también en su esencia.

Una década después de la edición de ese libro y con el agrado de tener el patrocinio de las mismas instituciones, nos propusimos la tarea de dar cuenta de las nuevas transformaciones vividas en nuestro país. Creemos que si hace diez años Costa Rica mostraba un nuevo rostro, actualmente, en un momento en que el mundo y las sociedades cambian vertiginosamente, es posible esperar que el país haya experimentado transformaciones significativas en los diversos ámbitos del quehacer nacional.

Es por ello que hoy presentamos esta obra “Procesos de cambio en Costa Rica”, que como su nombre lo indica, se concentra en el análisis y la interpretación de las transformaciones más importantes del país, las cuales se han ido configurando por la acción y omisión del Estado, los distintos actores sociales y las fuerzas y tendencias externas que nos afectan.

Para tales efectos, hemos recogido las opiniones de destacados académicos y profesionales, con quienes, durante el año 2001 y buena parte del 2002, nos reunimos para discutir diversos temas de la realidad nacional. Cada uno realiza el análisis desde su propia óptica, aportando opiniones, visiones, intereses y sentimientos.

La relevancia de este libro no reside en ser un ejercicio meramente descriptivo de los cambios. Lo realmente valioso se encuentra, en que más allá de nociones cuantitativas es un esfuerzo de análisis cualitativo, que brinda una radiografía de la metamorfosis del país y que, a la vez, sugiere los retos a enfrentar así como algunas de las posibles vías para superarlos.

El libro se divide en tres partes. La primera está dedicada al planteamiento y análisis de las dimensiones de los cambios ocurridos en el país en los últimos años; es decir, qué impactos han tenido y de qué manera se pueden visualizar en el plano conceptual, las transformaciones ocurridas en la última década. La segunda desarrolla el tema de los actores en los procesos de cambio. Finalmente, la tercera y última parte, analiza la temática del desarrollo socioeconómico en el marco de los procesos de cambio.

En la primera parte, Jorge Monge, en su artículo realiza una exposición teórica sobre lo que es un proceso de cambio, para luego identificar a los actores promotores de ese cambio y la forma en que ha variado su rol. Posteriormente, hace referencia a los instrumentos utilizados para emprender transformaciones, y particularmente, a la incidencia de los planes de desarrollo en este campo.

Rodrigo Alberto Carazo, presenta un ensayo en el que identifica y caracteriza los cambios más significativos, que en el plano económico, social, cultural y político ha sufrido el país; destacando entre otros aspectos, a los actores que han intervenido en cada uno de ellos y cómo se han visto afectados.

Uno de los aspectos centrales apuntados por quienes exigen una mayor transparencia en el ejercicio de la función pública es el de la rendición de cuentas. Miguel Gutiérrez Saxe, en su artículo examina el tema de la rendición de cuentas y su relación con la gobernabilidad en un Estado democrático de derecho. Se introducen definiciones sobre estos dos aspectos, a partir de las cuales desarrolla los conceptos de calidad de la democracia y rendición de cuentas, para finalizar con una última categoría analítica: el trato ciudadano.

Por su parte, Cisca Raventós, plantea algunas ideas sobre las razones que desembocaron en el malestar de la ciudadanía con los políticos. Para ello, acude a una explicación de las condiciones socio-políticas de la posguerra, estableciendo la incidencia que esto tuvo para el país y la actuación, que en ese marco, han tenido los partidos políticos como promotores de cambio.

Desde el punto de vista de los actores que intervienen en los procesos de cambio, en la segunda parte del libro se presentan las opiniones de varios representantes de organizaciones sociales, en torno a las transformaciones más notables ocurridas en sus respectivos sectores.

Gilberto Lopes analiza en su ensayo el tema de los actores sociales desde dos ámbitos. Por un lado, examina la globalización como un proceso de cambio, destaca sus características y señala a dos de sus principales actores: el Estado y las Empresas Transnacionales. Por otro lado, en el caso propiamente costarricense, Lopes revisa el rol que los actores sociales tienen frente a la globalización, sobresaliendo de forma particular, la actuación que en este campo desempeñan los medios de comunicación.

Sobre los medios de comunicación también versa el artículo del periodista Elberth Durán, quien se refiere a los cambios experimentados por la prensa, en cuanto a la influencia que tienen y a las relaciones que desarrollan con el poder económico y político. Desde esta perspectiva, desarrolla el tema del rol político de los medios, la evolución de los espacios de opinión dentro de ellos y la percepción de la ciudadanía sobre éstos.

Por el lado de las organizaciones sindicales, se incluye el artículo de Albino Vargas, quien reflexiona sobre lo que ha sido la labor del sindicalismo en los últimos años, estableciendo para ello una diferenciación entre el sindicalismo que tiene una nueva perspectiva sobre su rol social y político, y el que denomina “viejo sindicalismo”. También, analiza las relaciones del sector sindical con otros grupos de la sociedad. Termina con un planteamiento en torno al rumbo que debe seguir el país y la intervención que pueden tener los actores sociales.

En relación con el sector empresarial, se encuentra el aporte que efectúan dos politólogas. Por un lado, Mayi Antillón ofrece un panorama general de las transformaciones del país, así como la adaptación de éste, y particularmente del sector industrial, a las variantes del entorno. Por otro lado, Doris Osterlof, hace hincapié en el rol político de las organizaciones empresariales, caracterizando para ello las vinculaciones que se establecen entre empresarios y políticos, y viceversa. Analizados desde ópticas diferentes, en ambos ensayos pueden encontrarse temas comunes, como la relación del empresariado nacional con otros sectores de la sociedad, los fundamentos de un nuevo modelo de desarrollo y la participación de las cámaras en la definición y construcción de ese modelo.

El último trabajo de la segunda parte hace mención a los partidos políticos. A partir de las entrevistas realizadas a miembros de cuatro partidos políticos, Marcos Arroyo, brinda una perspectiva general de las principales transformaciones que los entrevistados consideran que han ocurrido en Costa Rica. Posteriormente, puntualiza sobre aspectos relacionados con la dinámica partidaria, ofreciendo la

opinión de los consultados acerca de la forma en que los partidos han influido en los procesos de cambio en el país, así como los efectos que éstos cambios han tenido sobre las estructuras partidarias.

La tercera parte del libro, dedicada al tema del desarrollo socioeconómico pretende profundizar en la discusión sobre el modelo o la estrategia de desarrollo seguida por Costa Rica en los últimos años.

En el primer ensayo, José León Desanti efectúa un repaso de la importancia que la pequeña y mediana empresa (PyMES) ha tenido en los países desarrollados; cuál ha sido su evolución en Costa Rica, el estado actual en que se encuentran y las condiciones que el país ofrece para su crecimiento, llegando a establecer que las PyMES podrían ser un importante agente de cambio dentro de la estrategia económica.

Por su parte, el trabajo de Luis Paulino Vargas, desarrolla fundamentalmente dos aspectos. En primer término, formula un análisis de la estrategia económica implementada desde 1985, valorando las distintas etapas y los efectos que ha tenido sobre los diversos sectores productivos. En segundo término, analiza varios elementos que deberían ser tomados en cuenta a efecto de rectificar el camino del desarrollo seguido hasta este momento por el país.

Helio Fallas realiza un recorrido por las principales estrategias económicas impulsadas en Costa Rica desde 1982, destacando sobre todo la última, en la que hace un balance entre sus factores positivos y negativos. Fallas concluye con una enumeración de los principales retos económicos,

políticos y sociales que el país debe atender al plantearse un proyecto nacional de desarrollo.

Finalmente, Juan Manuel Villasuso, reflexiona sobre la política económica y social del país. Al respecto señala que la estrategia económica seguida se ha caracterizado por una concepción errónea de la política económica, una apertura indiscriminada y la indefinición en cuanto al rol del Estado. Dicha estrategia ha generado ganadores, entre los que destaca el sector financiero, el exportador y el turismo; mientras otros, como el sector agrícola, han sido los grandes perdedores. Para este autor es necesario diseñar una nueva política económica, con un enfoque basado en la producción, que incluya entre otros aspectos: políticas sectoriales, encadenamientos productivos, aumento de la productividad, estímulo a la PyMES y la creación de una banca de desarrollo.

Con el afán de construir una radiografía lo más actualizada posible de la Costa Rica de hoy, al final de este libro se incorpora un artículo sobre las principales transformaciones sociales, políticas y económicas del país ocurridas desde mediados del 2002. Para ello se contó con la opinión de algunos de los autores participantes en esta publicación.

Confiamos en que la lectura de los ensayos aquí presentados contribuyan a tener una imagen mucho más nítida de la Costa Rica que tenemos y que, en ese tanto, seamos capaces de encontrar puntos de acuerdo que permitan direccionar las transformaciones futuras, en procura no solo de hacer frente a los retos y desafíos del presente, sino también, de avanzar en el perfeccionamiento democrático.

Por último, deseamos agradecer a todos los autores de este libro, quienes no solo plasmaron sus ideas y opiniones en los ensayos que aparecen en este libro, sino que también participaron de manera activa y entusiasta en las jornadas de Reflexión auspiciadas por la Fundación Friedrich Ebert.

De igual manera, nuestro agradecimiento a los politólogos Marcos Arroyo Flores y Carlos León Ureña, quienes acompañaron este proceso y apoyaron la labor editorial.

Berthold Leimbach

Fundación
Friedrich Ebert
FES

Manuel Carballo Quintana

Centro de Estudios
Democráticos de América
Latina CEDAL

Juan Manuel Villasuso

Editor

PRIMERA PARTE

DIMENSIONES DE LOS PROCESOS DE CAMBIO

Consideraciones sobre los procesos de cambio en Costa Rica

Jorge E. Monge Agüero

La capacidad de un país para promover cambios es uno de los factores críticos en su desarrollo. El quehacer de una nación es un continuo proceso de cambio, cuyo conocimiento, entendimiento, comprensión e incluso conducción, es vital para el bienestar común.

Visto como proceso, el cambio es tan complejo como la sociedad misma. Pretender analizar y sintetizar la forma como un país logra sus cambios, es una tarea sumamente difícil y, por demás, algo presuntuosa.

El objetivo de este ensayo es aportar algunas ideas con miras a estimular la reflexión y discusión sobre los procesos de cambio en nuestro país.

Definición de proceso de cambio

El cambio puede ser entendido como el producto de un sinnúmero de pequeños cambios, que constituyen un proceso, o también, como el producto de un único evento determinante, ubicado en tiempo y espacio.

No obstante, aunque un único evento pueda descollar y provocar un significativo cambio, es muy difícil concluir que ese singular evento esté aislado de otros acontecimientos previos.

Consecuentemente para los fines de este ensayo, se asume que el cambio es un proceso y, por lo tanto, resulta esencial definir lo que es *proceso*. Una definición sería la de un conjunto de fases, que simultánea o sucesivamente forman parte de un mismo fenómeno.

El desarrollo de una nación puede ser visto entonces, como el fenómeno integrado por una innumerable cantidad de fases y cadenas de procesos. Algunos de ellos pueden ser observables, en el sentido de que puede medirse cómo se van desarrollando y qué grado de impacto tienen en la sociedad.

También hay procesos de cambio, que simple y sencillamente, son imposibles de observar; son como una especie de consecuencia de la cinética, que la misma sociedad lleva. En estos casos, solo vemos los resultados.

La fase de cambio tiene, al menos, dos etapas fundamentales: la inicial o etapa actual, donde se toma conciencia del interés de observar un proceso de cambio, y la final, en la que finalmente, el observador concluye que el cambio se produjo.

Ambas etapas son las que tradicionalmente captaron la atención de los investigadores de la evolución del país. La inicial se refleja más en los denominados diagnósticos o descripciones de la realidad actual, de los que pueden ser un ejemplo, los informes conocidos como “El Estado de la

Nación”. De la final, correspondiente a la realidad esperada, encontramos también mucha documentación como los denominados “Planes de Desarrollo”, elaborados en la época de los años setenta y los ochenta.

Sin embargo, sobre lo que ocurre entre la realidad actual y la realidad esperada; es decir entre la primera y la segunda etapas -lo que es específicamente el proceso de cambio- es donde lamentablemente hay una ausencia total de investigación, precisamente en el campo necesario para comprender estos procesos.

Individuo gestor de cambio

El individuo, el poder y el cambio son tres elementos íntimamente asociados entre sí. Aunque lo percibimos, algunas veces, como el producto de una acción política o institucional, el cambio es usualmente generado por individuos con algún tipo de poder en la sociedad.

El primer nivel de poder básico usado para promover cambios es el que todos los ciudadanos tenemos en el ejercicio de nuestro derecho constitucional a la libre asociación y que permite la formación de grupos de presión, que en defensa de lo que consideran sus intereses gremiales, diseñan y desarrollan activamente procesos de cambio.

Mayores niveles de poder son alcanzados por los individuos gestores de cambio, usualmente como consecuencia de sus designaciones a posiciones de liderazgo y a cargos públicos.

Aunque generalmente el cambio es percibido por la ciudadanía como el producto del quehacer institucional, lo cierto es que su génesis está en los individuos. Alrededor del

análisis de la persona se explica también el origen y la naturaleza de los cambios, que suceden en nuestro país y las raíces de los procesos involucrados para alcanzarlos.

En este sentido, los interesados en continuar estudiando este tema deberán abordar campos propios de la formación del individuo tales como valores, educación, visión del tipo de sociedad deseada; elementos cognoscitivos, como tolerancia, prudencia, agresividad, creatividad, etc., todos temas esenciales para comprender el comportamiento humano cuando lidera procesos de cambio.

Lo que sí parece ser una premisa básica es, que en el tipo de ciudadano o individuo que hoy formemos, reside la génesis de los cambios del futuro.

En la formación del individuo reside el desarrollo de la nación. Si hoy formamos ciudadanos responsables, amantes del trabajo, la libertad, la solidaridad y respeto con sus semejantes aseguramos un futuro prometedor para el país. Por el contrario, si formamos hoy individuos sin valores, ni adecuadas habilidades, destrezas o hábitos, el futuro tristemente será caótico.

¿Podríamos intentar -por parte de la sociedad- un esfuerzo planificado y coordinado en la formación del individuo? No sólo es posible, sino que es una obligación pues es la forma más efectiva de garantizar cambios en la dirección correcta. Y creo que es una obligación, tanto del sistema formal de educación pública y privada, como de otras instancias, que participan indirectamente en la formación del individuo, tales como las organizaciones religiosas y los medios de comunicación.

Estado

Evidentemente el Estado es el órgano donde se gestan la mayor parte de los cambios. La manifestación más visible de ellos se da mediante los instrumentos de legalización de las decisiones propias de cada uno de sus tres poderes: Convenios Internacionales, Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones, Fallos Judiciales, Presupuesto Nacional, Acuerdos de Juntas Directivas, Políticas Públicas, Programas Públicos, etc.

Debe ahondarse en el estudio sobre la gestación de los cambios, en cada uno de los tres poderes. En la Asamblea Legislativa, por ejemplo, la percepción generalizada es que los diputados gestionan la mayor parte de las iniciativas de cambio; sin embargo, tenemos la impresión de que con un análisis más cercano, podríamos concluir que la mayoría de las iniciativas de cambio no vienen de los diputados, sino que tienen su verdadero origen en otras fuentes, como los grupos de asesores o grupos privados de interés.

En el campo del Poder Ejecutivo, y específicamente en lo referente a los Ministros, pareciera que ellos disminuyeron sustantivamente su papel de promotores de cambio. Este papel era más decidido, quizás, cuando existía la figura de Ministro Rector y las directrices sectoriales.

El ambiente de liberalismo económico, que propone a las fuerzas del mercado como el fenómeno orientador de cambios, creó la sensación de que en el plano político y específicamente en la administración pública, los altos funcionarios -antiguamente hacedores de políticas públicas- también están a la espera de señales provenientes del entorno o del mercado, para proceder a una especie de institucionalización de las transformaciones.

Los ministros, por ejemplo, cada vez son más pasivos y actúan con mayor decisión ante iniciativas o requerimientos provenientes de la Casa Presidencial, que como organización de gestión de cambio, debe también ser analizada con mayor detenimiento. Una premisa, que podría investigarse, es si el papel del Presidente ha venido a menos frente a los llamados Asesores Presidenciales, quienes en las últimas tres administraciones públicas, centralizaron un poder determinante en la concepción y promoción del cambio.

Siempre dentro del ámbito del Ejecutivo, un gran ausente es hoy día el Sistema Nacional de Planificación, lentamente abandonado hasta su estado actual de extinción.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en otros tiempos, conceptualizador y gestor del cambio, es en la actualidad una entidad prácticamente desaparecida del contexto nacional.

Respecto del Poder Judicial, resulta más complejo interpretar cómo se producen los cambios en su interior. Pareciera ser que los Magistrados son pasivos, en el sentido de que su papel de jueces los limita a la aplicación de las leyes y no a modificarlas. Su relación con los Diputados, en cuanto al proceso de cambio, pareciera ser coyuntural, no institucionalizada.

Por otro lado, recientemente se han visto iniciativas de grupos de jueces, que como grupos de presión, vienen proclamando cambios en el Poder Judicial, que habrá que esperar ver si los Magistrados o los diputados recogen y si llegan a materializarse en cambios.

Partidos Políticos

Por muchas décadas los partidos políticos, sustentados en ideologías, fueron los motores de cambio. Hoy en día, ante la pérdida de vigencia de sus fundamentos ideológicos, se ven imposibilitados de estructurar un conjunto coherente de planteamientos de cambio.

Los partidos políticos son también otras de las antiguas instancias promotoras de cambio, hoy confundidas o neutralizadas por la corriente del liberalismo económico.

Aunque se observan algunos tímidos esfuerzos por elaborar nuevos proyectos políticos, reina una absoluta confusión sobre si deben promoverse cambios sustanciales en el desarrollo o si simplemente dejamos, que las fuerzas del mercado y las tendencias internacionales, orienten los cambios.

Los partidos políticos han sido reducidos a instancias, que llevan individuos a puestos de poder en los procesos electorarios. Justamente, es ese el último bastión que les permite tener algún grado de poder y de participación en la conducción de los procesos de cambio.

Globalización

Desde la perspectiva de este ensayo, la globalización es entonces un fenómeno, que requiere un análisis independiente por su obvia incidencia en los procesos de cambio. Además de los cambios económicos, la globalización incide intensamente en la transformación cultural del país. Mediante los medios de comunicación, es como mejor podemos observar su profunda influencia en las estructuras sociales y culturales del país.

Por otro lado, la población pareciera haberse adaptado a aceptar cambios inducidos desde el exterior. Este proceso de adaptación inició en la década de los ochenta, cuando entidades multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, iniciaron los Programas de Ajuste Estructural, que con sus “condicionalidades” representaron todo un patrón impuesto de cambio, que el país aceptó.

Posteriormente, por un lado, la apertura comercial continuó siendo el siguiente elemento conductor importante de cambio; mientras que, por el otro, consolidó cierta pasividad o impotencia a cambios provenientes del exterior.

Lo cierto es que la globalización y la consecuyente y creciente interdependencia entre las naciones, es uno de los temas esenciales para comprender el cambio en el país.

Cambio conducido

El cambio conducido es el que responde a una concepción previa, a unos resultados esperados -también previamente definidos- y a la existencia de un conductor, que lidera el proceso.

En el pasado, el papel de ciertos líderes fue determinante. Hoy en día, los casos de cambios conducidos son generalmente asociados a los grupos de presión: cámaras gremiales, sindicatos, asociaciones, colegios profesionales, organizaciones rurales, etc.

El cambio conducido puede administrarse mediante una gran diversidad de herramientas, incluso la utilización de los procesos de elección de la dirigencia en los partidos políticos. Así, es posible observar ciertos grupos o gremios influyendo en la elección de Ministros o Diputados.

Otra herramienta utilizada es el recurso económico, principalmente en el financiamiento de campañas políticas. Los fondos en una campaña, en una parte muy significativa, provienen de la llamada “inversión”, hecha por ciertos grupos, con toda la intención de esperar alguna retribución o, al menos, un entorno amigable para promover algunos cambios de su particular interés en el futuro.

Otro instrumento para la promoción del cambio conducido es la creación de organizaciones, cuya función primordial es promover transformaciones para beneficiar los intereses particulares de sus fundadores.

Los medios de comunicación juegan un papel relevante en la conducción de cambios y puede afirmarse, que son instrumentos para estos fines. Este papel se da tanto por las campañas publicitarias como por el uso de los comentarios y editoriales. Una mayor investigación sobre este tema probablemente refleje cierta armonía entre algunas propuestas de cambio y la actuación de varios medios de comunicación.

Las negociaciones entre dirigentes políticos para planificar y conducir un cambio, merecen una mención aparte. No se trata, desde luego, que los dirigentes de diferentes tiendas políticas se reúnan, lo que es importante para la salud de nuestro sistema democrático.

Sin embargo, existen evidencias de acuerdos alcanzados por pequeños grupos, que incluyen planes específicos de manipulación de las distintas instancias involucradas en la aprobación de un determinado cambio, lo que crea cierta manipulación, que neutraliza y deteriora el papel de estudio,

supervisión y contrapeso de esas instancias, obteniéndose las aprobaciones de los cambios, más por los términos acordados en las reuniones/negociaciones, que por el proceso institucional de admisión de cambios de nuestra democracia.

En ciertos casos, se llega a construir hábilmente todo un andamiaje de contactos e influencias. Las cúpulas de poder político y económico -cuando coinciden en intereses- logran una gran capacidad de administrar un proceso de cambio conducido.

El cambio conducido se observa también cuando se alcanzan acuerdos entre diferentes grupos de presión, inclusive entre grupos tradicionalmente antagonicos, que por objetivos circunstanciales comunes logran ponerse de acuerdo para promover diferentes cambios.

Una triste realidad del cambio conducido es la corrupción. Los funcionarios públicos corruptos venden su voluntad o su voto a favor del mejor postor. Lamentablemente, este es otro factor de cambio en la realidad costarricense, que requiere de todo un estudio para determinar el grado de incidencia de este cáncer de la sociedad.

Cambio mediante crisis

El cambio también se da por medio de una crisis o una situación de agitación o perturbación. Puede originarse una crisis espontánea o puede darse también una artificialmente creada, en respuesta a una planificación o, incluso, alguna *conspiración* de grupos interesados en una determinada transformación.

Si bien el cambio mediante crisis es acelerado, lo cierto es que la crisis generalmente lleva también a un debilitamiento de la institucionalidad del país, y de las normas de convivencia ciudadana.

Plan Nacional de Desarrollo

En el pasado, el mayor rol de intervención del Estado, permitía visualizar con mayor facilidad los cambios dirigidos. Hoy la influencia del libre mercado, penetrando a todos los niveles de decisión, dificulta comprender el proceso de cambio y su dirección respecto del desarrollo nacional. Los “Programas de Gobierno” concebidos en las campañas políticas son un buen instrumento de definición de propuestas de cambio.

Tradicionalmente, el partido triunfante en las elecciones transformaba su “Programa de Gobierno” de la etapa de campaña, en los denominados “Planes Nacionales de Desarrollo”, los que aportaban una visión sobre el rumbo del desarrollo del país y de los instrumentos para conducir el proceso de cambio.

El Plan Nacional de Desarrollo era oficializado en el gobierno y se convertía en el marco de referencia para los cambios que se introducirían. Todo este esquema de planificación del cambio se abandonó y hoy es difícil determinar la dirección del desarrollo nacional.

Fundamentalmente, pueden señalarse tres razones del abandono de los Planes de Desarrollo. Primera, como técnicas de planificación, no se las hizo evolucionar a un sistema moderno y efectivo, siendo reducidos a documentos guardados en las oficinas públicas.

Segunda, no logró dárseles una dimensión nacional de largo plazo, que neutralizara las ocurrencias de los funcionarios de turno. Tercera, las tendencias mundiales entraron como una gran oleada, tras la que el país perdió mucha de su autodeterminación.

Los Planes de Desarrollo son ejercicios de pensamiento necesarios para la emisión de políticas públicas correctas. Hoy en día, incluso los más ortodoxos defensores del libre mercado, aceptan las bondades de la planificación estratégica y la tendencia, incluso en los países industrializados, es volver a ordenar las decisiones principales de cambio dentro de una visión estratégica del crecimiento.

Desde esta perspectiva, es urgente reactivar la planificación en este país, y consecuentemente, reactivar el Ministerio de Planificación, para que nuevamente ahí se establezca un grupo de personas, que además de conceptuar los cambios necesarios para el país, intente comprender los procesos obligatorios para alcanzarlos.

Conclusión

El tema de los procesos de cambio es un tema multidisciplinario y, desde luego, muy complejo y, por lo tanto, necesita ser investigado a profundidad.

Este ensayo, sin mayor investigación que lo respalde, pretendió únicamente visualizar un conjunto de temas importantes relacionados al *cómo* de los cambios en Costa Rica, como preámbulo a la reflexión y discusión por parte de sus lectores. No pretendimos incursionar en la naturaleza propia del cambio, sino que lo expresado se redujo a un intento de comprender su dimensión como proceso.

Implicaciones de los procesos de cambio en Costa Rica

Rodrigo A. Carazo Zeledón

Introducción

Hablar de procesos de cambio tiene una importancia significativa, no porque el cambio tenga lugar permanente en la sociedad, sino porque implica una adaptación a lo nuevo y una incorporación de las lecciones aprendidas, tanto positivas como negativas, de cambios anteriores.

El mundo se encuentra en una mutación permanente, y Costa Rica no es la excepción. Por ello, es de gran relevancia el estudio de los procesos de cambio, que se suscitan en el país en cuatro campos fundamentales: económico, social, cultural y político, de tal forma que permitan dar una visión general de las grandes transformaciones, por las que atraviesa la sociedad costarricense y la manera como las enfrenta.

Esfera internacional

Antes de comenzar a analizar los principales cambios ocurridos en las áreas mencionadas, conviene realizar una breve referencia en torno a las transformaciones más importantes, suscitadas en el plano internacional y que también repercuten en el ambiente nacional.

En dirección con lo anterior, a escala internacional pueden identificarse dos cambios de singular importancia.

En primer lugar, en lo político-organizativo existe un cambio de paradigma. Se derrumba el bloque socialista y cae el Muro de Berlín. Es decir, desaparece el socialismo real. Además, cabe destacar el final de la Guerra Fría, que vino a consolidar a una súper-potencia con un modelo político y económico, que está predominando en el mundo en los últimos años.

En segundo lugar, en la última década se dio una revolución en las comunicaciones y en la tecnología, a partir de la que el mundo ya no nos es distante y la información nos avasalla por su cantidad.

El cambio en lo político-global es un cambio percibido por quienes saben de política y por quienes anteriormente fueron estigmatizados por estar del lado opuesto; pero no es un cambio que haya calado, ni modificado aspectos en la vida institucional del país.

La dependencia político-económica sigue siendo igual y, más bien, pedimos la atención de las potencias a las que nos aliamos, como una forma para buscar relacionarnos con otras potencias menores.

En el aspecto comunicacional y tecnológico, a escala mundial sucedió un cambio en la conducta de cada uno de nosotros, al disponer de nuevas formas de comunicación como la Internet y el correo electrónico, por mencionar solo dos.

Pero quienes tenemos acceso a esto, tanto aquí como en el mundo, somos una minoría, con el resultado de que existe el gran riesgo de que esos enormes adelantos incrementen las desigualdades sociales en Costa Rica.

Plano nacional

- *Campo económico*

En este campo, el cambio ha sido negativo, ya que concentró los recursos en manos de un grupo muy pequeño. Ese grupo ha tenido acceso abundante a los recursos, al favor del Estado y a las posibilidades de educación, muchas veces auspiciadas por el Estado; mientras tanto, una mayoría de personas no ha tenido las mismas oportunidades o posibilidades.

El Estado falló al no estar alerta para impedir que eso, que es una tendencia natural del modelo económico, se consolidara. Abandonó su función de procurar el mayor bienestar de todos los costarricenses; no el bienestar para el mayor número, sino para todos los habitantes.

Así lo establece el artículo 50 de la Constitución, al expresar que el Estado procurará el mayor bienestar de todos los habitantes, estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Un fallo en esto, trae como consecuencia, que el modelo económico falle.

Una buena parte de lo que explica la desatención del Estado, se debe a que quienes se están favoreciendo desproporcionadamente de los beneficios económicos y políticos, son precisamente los mismos que están en el aparato estatal, que lo controlan en beneficio de sus intereses, o quienes desde allí le hacen el favor a quienes están fuera, convirtiéndose

-dentro de la terminología de Gramsci- en los intelectuales de la burguesía. Ellos procuran mantener un estado de cosas útiles para promover el proceso de concentración de la riqueza, creyendo que en el tanto eso se realice, también serán beneficiados en su crecimiento económico.

a. Actores económicos

En términos de lo que se conoce como actores económicos, y sobre todo del sector empresarial, parecer ser que el cambio ha sido positivo, pues existe una clara orientación de mejorar la eficiencia en los procesos productivos y administrativos, incorporando tecnología y conocimiento.

El incremento de la eficiencia es un producto fundamentalmente costarricense, surgido de la capacidad de nuestros administradores y profesionales, que han sabido adaptarse a tendencias provenientes de otros sitios, transformándolas en puntas de lanza de los procesos de cambio.

La otra cara de este proceso, es que si comparamos lo que había hace quince años con lo que hay ahora, nos damos cuenta que el cambio provocó la desaparición de muchos empresarios, bien sea por absorción de otros o por su imposibilidad para competir. La pequeña actividad empresarial (personal-familiar), cada vez está más ausente dentro de los procesos de cambio. Lo mismo ocurre con la mediana empresa.

Otro signo del cambio, que proviene de la transnacionalización y de la globalización, y que nos es difícil de aceptar, se refiere a la adquisición, por parte de nuestras familias, de productos fabricados en el país, en la región o cualquier otra parte del mundo, sin pensar si con ello estamos beneficiando

o afectando a los trabajadores costarricenses, que somos nosotros mismos y que finalmente seremos desplazados de los puestos de producción, para acomodarnos a aquello en lo que tengamos ventajas comparativas, según el criterio de otros.

Recordemos como Costa Rica, precisamente antes de estos vertiginosos cambios, llegó a ser el más eficiente productor de banano y café en el mundo. Hoy salimos al mercado mundial con esos productos y los resultados no son nada satisfactorios.

b. Agentes de cambio y estilo de desarrollo

Desde el punto de vista de la identificación de los agentes del cambio económico puede decirse que, fundamentalmente, son agentes externos a la economía, que buscan su mundialización, mediante la masificación y transnacionalización de artículos de consumo.

Las fronteras nacionales no están en Peñas Blancas, ni Paso Canoas, sino que están en el Darién, en el río Usumacinta, al norte de Guatemala y abarcan algunas de las aguas del Mar Caribe. Somos una región centroamericana y del Caribe. Ante los intereses de quienes producen para el mundo, todas las fronteras se van borrando, mientras los intereses de nuestro mercado, de los consumidores y la economía nacional, quedan relegados a un segundo plano.

En cuanto al modelo de desarrollo, valga la pena indicar que todo lo que generó efectos positivos en nuestra sociedad - que fueron muchísimos y muy buenos- se ha satanizado. Olvidamos, que mucho de lo que hoy tenemos en Costa Rica, es producto de procesos, de modelos y de maneras de hacer

las cosas que necesitaron mucha inventiva, iniciativa y capacidad personal de los costarricenses, de las reflexiones de don Pepe Figueres y de la acción de un conjunto de jóvenes profesionales de entonces.

Este fue un país que se embarcó en la tarea de consolidar instituciones que habrían de ser fundamentales para su desarrollo en el campo de la atención en salud, en la educación, construcción de viviendas y otros.

Todo esto se satanizó. Se dijo que no servía y que había que avanzar hacia la búsqueda de cosas nuevas. Precisamente, en muchas áreas, el deterioro viene de la indecisión, que por su parte, deriva -entre otras razones- de que las cosas nuevas sirven menos que las anteriores, y que muchas veces se descartan las viejas cosas, sin tener nuevas alternativas. Entramos entonces, en ese “nadadito de perro”, que dicen algunos, existe en el país.

- ***Campo cultural***

Aquí, el cambio más significativo es el hecho de que el costarricense del año 2000 es un costarricense ilustrado, aprehendido, sabido, bastante distinto del de hace 50 años.

El efecto acumulativo del proceso de educación nos presenta esa modificación, y consecuentemente, todos autónomamente podemos decidir el grado en que nos interesamos y nos involucramos en los asuntos de la sociedad, que tenemos capacidad de conocer.

En resumen, ya nadie nos envuelve con sus palabras y no necesitamos que resuelvan por nosotros. Estamos en capacidad de entender de qué se tratan las cosas, o de exigir que

nos las expliquen de manera entendible. Tenemos capacidad de decidir si nos ocupamos o no de cualquier tema.

Lo mencionado puede aplicarse, crecientemente, a una porción mayoritaria de la población urbana, rural y profesional, obviamente diferenciadas por su posición económica.

Hoy, cuando los campesinos o los agricultores se manifiestan públicamente es porque tienen razones y convencimiento para hacerlo, no porque alguien les está calentando la cabeza, o porque alguien esté resolviendo en nombre de ellos.

Si vemos que hay una apatía hacia los aspectos electorales en Costa Rica, tampoco es porque alguien esté moviendo gente para que sea así, sino porque existe una decisión consciente de los apáticos, que los hace actuar de esa forma.

Evidentemente, la causa de todas estas situaciones es un proceso acumulado de resultados positivos en el campo de la educación. Somos muchas las personas graduadas en las Universidades; tuvimos la oportunidad de aprender y lo hicimos.

Hablando en el plano de lo axiológico, tenemos valores tremendamente distintos a los de épocas pasadas, pero absolutamente respetables. Entonces, no es posible aventurarse a decir que los valores se deterioraron por sí mismos. Más bien, lo hicieron por falta de oportunidades y porque no hay respeto de todos los individuos hacia los valores de cada uno, en todos los campos. Ahí es donde podemos ver un deterioro de la vida en sociedad.

a. Organización de la familia

En términos de la organización familiar, resulta claro que hoy día existe una concepción distinta de la de hace 50 años. Son muchos años de modificación en el mundo. Aquella concepción tradicional de integración familiar, en la que existían padre, madre e hijos se desdibujó.

Las estadísticas demuestran cuán equivocados estamos si creemos que esa es la concepción de familia que priva en la actualidad, puesto que no es real en el 50% de los casos.

Entonces, estamos hablando solamente de la mitad de la población; la otra mitad de quienes viven en este país, por una u otra razón (con o sin razón) están ubicados fuera del concepto de familia tradicional. Todo esto debe ser subrayado con una actitud, que medianamente existe en Costa Rica: el respeto a las cosas distintas.

b. Agentes de cambio

Puede decirse que el principal agente de cambio en materia cultural es el Estado -que en conjunto con la sociedad- ha hecho un esfuerzo importante en educación, con enormes fallas en el modelo, pero también con grandes méritos.

A pesar de ello, cuando se entra en contacto con la realidad del deterioro en infraestructura, de programas, del espíritu de algunos colegios de segunda enseñanza (sobre todo públicos) surge la pregunta sobre si ese proceso positivo de cambio, de avance en lo cultural, continuará en el futuro. Sea cual sea la respuesta, hay que empeñarse en que así continúe siendo, manteniendo la solidez y viabilidad del sistema educativo.

- ***Campo social***

Volviendo sobre lo mencionado en el ámbito cultural, pues también viene al caso en este momento, la educación -bastión fundamental de la modificación positiva en lo cultural- dejó de ser elemento para la superación social. Dejó de ser en lo social, un elemento igualador.

Algunos de los factores que acompañaron este proceso son, por ejemplo, la consagración de sistemas privados de educación y el deterioro en la calidad de la enseñanza pública, entre otros.

De repente nos encontramos con que dentro de la nómina de los mejores promedios de admisión a las universidades públicas, existe una representación importante de estudiantes de colegios públicos, pero ese no es el fin.

La educación, como elemento de superación social, perdió prominencia, y consecuentemente, volvemos a ahondar las divisiones entre quienes tienen oportunidades y quienes no las tienen.

El costarricense, al cultivarse a través de la educación, aumenta su cultura, pero ese aumento no se ve reproducido en modificaciones en las oportunidades que tiene. Cuidado que no signifique más bien, un aumento en las frustraciones, al enfrentar esas limitaciones existentes, a pesar de los esfuerzos de superación en lo personal, cultural y educacional.

En Costa Rica, en el período de 1940 y 1950 a 1980, la educación jugó un papel muy importante de superación social. Quienes pasamos por las aulas universitarias en esa época, nos damos cuenta de cómo se daba, entre nuestros círculos

de amistades y de compañeros en las aulas universitarias, ese proceso de integración absoluta de lo social.

a. Agentes de cambio

La pérdida de la educación, como elemento de superación social, no puede atribuírsele al Estado. La falla proviene de la sociedad misma que perdiendo criterios de solidaridad, mira impávida cómo en las barriadas marginales, de marcada inferioridad en desarrollo humano, se instalan -por falta de planificación- lo que se conoce como escuelas de tres turnos, en las que los niños asisten un corto tiempo a la escuela, porque después tiene que venir otro turno, y uno tercero más tarde. Sin embargo, esto no lleva a las personas que sufren este sistema, a protestar por lo que están recibiendo para sí o para sus hijos y nietos: una educación de menos tiempo y menor calidad.

b. Grupos Sociales

Si hubiéramos hablado hace dos años, habríamos concluido que no existían actores sociales con incidencia real en la vida política y pública del país. Los actores estaban un poco retraídos, porque los que hasta entonces se manifestaban tenían poco espacio, o bien, habían dejado de gozar de la confianza de aquellos a quienes decían representar.

Ante la ausencia de esa respuesta y presencia, y además, prescindiendo de los puntos de efecto compensatorio por parte de esos actores, quienes han querido dirigir al país -no solo gobernarlo- abusaron de esa ausencia aparente provocando que algunos grupos despertaran, adquirieran conciencia y comenzaran, nada más, a estructurar respuestas.

Recordemos que el habitante de base está consciente, pues sabe lo que ocurre en su entorno. Lo que debe existir ahora es un elemento que cohesione y articule esa respuesta. No debe decirse que a la gente debe capacitársele para que responda. Lo que hay que hacer es motivarla e interesarla para que exista esa respuesta. Es una motivación inversa, es decir, una exaltación a la gente para reaccionar en defensa y no en procura.

c. Religión

Cuando yo estudiaba Principios de Administración, el ejemplo, que por excelencia se daba de una organización era a la Iglesia Católica, Apostólica y Romana, que para entonces llevaba 1966 años de tradición y de seguir el mismo camino.

Pero en los últimos 34 años, algunos hechos como el Segundo Concilio Vaticano y otras modificaciones, y sobre todo, con las exigencias de los tiempos, han generado que esa religión -y cualquier otra- sea muy diferente de lo que había sido hasta hace unos 50 años.

Para que una organización de este tipo tenga éxito como fuente de agrupación social y de mejoramiento de las personas con quienes se involucra, es lógico pensar que debe de haber sufrido enormes modificaciones, sobre todo en la relación con los individuos pues, como mencionamos con anterioridad, ahora son ilustrados. Esto implica que su centro de religiosidad se separe mucho de lo que pueden haber sido el fanatismo o el seguimiento inconsecuente.

Con relación a la influencia de la Iglesia sobre las decisiones del aparato del Estado, aparte de la muy anacrónica

frase de que “la religión del Estado es la católica”, difícilmente pueda afirmarse, ya con varias décadas de estudio de lo social y de lo político en el país, que se dé una influencia de Dios en el campo del César.

- ***Campo político***

El cambio fundamental dado en materia política es una toma de conciencia de que, aunque nuestro sistema es muy bueno, que ha significado avances, que ha dado muchas horas, meses y años de tranquilidad al país y a la sociedad, ya requiere una urgente adaptación.

En Costa Rica, hemos llegado a la conclusión de que la democracia electoral y representativa, que tanto nos habíamos esforzado en perfeccionar -y que logramos en buen grado- dejó de ser una solución a las necesidades y a los derechos de las personas.

Votar no es participar. Ser electo como representante no implica la adhesión de los representados, ni responsabilidad ante ellos y, consecuentemente, hoy nos encontramos en una encrucijada en la que tenemos en cuenta que el modelo político de representación requiere importantes transformaciones.

Lo que provoca la necesidad del cambio en el modelo representativo de la democracia es el tipo de representación, que hoy se limita a la fase puramente electoral. Los representados no sienten que quienes los representan estén cumpliendo ese papel. Así, es cada vez mayor el sentimiento y las causas para que se incremente el descontento de los ciudadanos con sus representantes.

a. Cambio de paradigma

Si creemos que ese cambio de modelo o paradigma va a consistir en que los diputados, en vez de elegirse por papeletas de una lista provincial cerrada, se elijan en una lista abierta, o inclusive en alguna forma aún no vislumbrada - como los distritos electorales con representación para minorías de alguna manera garantizada- estamos muy equivocados.

Ahora el poder es otra cosa de lo que podía haber sido antes. Precisamente, la representatividad deteriora totalmente su sustento al perderse el vínculo entre el representante y el representado. El representante interioriza haber llegado al poder, pero no interioriza que a donde llegó fue al ara, a la banca de trabajo, al sitio donde va a poder hacer el bien, cumplir sus obligaciones y sus promesas.

Todavía hoy se dice “llegamos al poder”; “tenemos el poder”. Bajo este criterio la representación no puede realizarse adecuadamente, puesto que si ella va a consistir en pedir: “que levanten la mano los que quieren rojo y levanten la mano los que prefieren blanco, en vez de rojo”, será una concepción equivocada de los cambios requeridos.

Todos los años, dos o tres meses antes del primero de mayo, hay grandes faenas en torno a la integración del Directorio de la Asamblea Legislativa. Bajo el análisis propuesto, las preguntas que saltan a la luz son: ¿qué significado tiene para quienes integrarán el Directorio Legislativo llegar a ese puesto? ¿De qué les sirve? El ejercicio que se hace en la Asamblea Legislativa, ¿hacia dónde va a llevar a sus integrantes y al sistema político nacional?

Este nuevo paradigma del poder no ha sido realizado, ni ha sido aprehendido por las organizaciones políticas tradicionales de Costa Rica. Lo que sí es evidente es que las cosas han cambiado y hay que ocuparse de lo que se ha venido llamando -desde hace mucho tiempo- participación popular y democracia participativa.

Lo que señalamos en torno al poder, debe llevarnos a determinar que éste no está en las manos de pocas personas. Verdaderamente la soberanía reside en el pueblo, como lo establece el principio jurídico, pieza fundamental de nuestra organización.

b. Actores políticos

No cabe duda de que, entre los que no han sabido adaptarse al cambio, están los partidos políticos, pues no han logrado interiorizar ese paradigma del poder, y más bien siguen firmes en favor de un status quo; postura que, lejos de beneficiar, les trae mayor desprestigio y desconfianza por parte de la población.

En materia de gobierno, y muy relacionado con lo que manifestamos, éste ha querido ejercer un poder que no le corresponde y que no tiene, porque el paradigma es otro.

A esta altura, quizá sea conveniente realizar una explicación más precisa en torno a la relación representante-representado, que es la base de ese paradigma del poder, aún no interiorizado por las agrupaciones políticas. Esto, a su vez, permitirá ilustrar por qué el gobierno ejerce un poder contrario al que el pueblo le delega.

El primer mandatario de este país, o de cualquier otro, es interpretado como el “non plus ultra”; es decir, nadie más arriba, lo que no es correcto. La palabra mandatario se refiere a la persona a quien se le encarga llevar adelante un cometido. El “non plus ultra” es el mandante, o sea, quien le dio al mandatario, el encargo o mandato. El primer mandatario entonces es un servidor, un ejecutor de los criterios establecidos por una población.

Así, cuando existe una acepción tan equivocada del paradigma, los gobernantes olvidan que el mundo está cambiando, que los costarricenses han sido educados y que culturalmente se mejoraron con el paso de los años, por lo que sus exigencias son otras. Aún con ellas, nuestros representantes persiguen lo inalcanzable, siguiendo un camino diferente, al que demanda la población. Cuando no logran lo que se proponen, surgen términos y excusas como “la ingobernabilidad”.

De ahí que, si los gobiernos no comprenden qué es realmente el ejercicio del poder, es importante que quienes profesionalmente se acercan a los gobernantes cumplan la inmensa responsabilidad de trabajar mucho con ellos, para buscar que el paradigma explicado deje de ser un asunto al que solo hacen referencia los libros, los artículos y algunos escritos, y se convierta en algo vinculado a la vivencia del ejercicio de la función pública.

El cambio de paradigma no es una cuestión académica. Es una cuestión real dentro de la sociedad. Se habla hasta la saciedad de participación, pero no se abren las vías para cristalizarla porque a la hora de concretar procesos de inclusión, no existen siquiera experiencias sociales de validación o de experimentación.

Si observamos el Triángulo de la Solidaridad, nos daremos cuenta que es una muy linda concepción, pero también veremos cómo a la hora de ponerlo en práctica se vuelve al viejo esquema del paternalismo y el dadivismo.

Existe una falta de respeto hacia las contralorías ciudadanas, establecidas como parte integral de los esquemas del Triángulo de la Solidaridad. En estricto sentido del término, éstas no son contralorías, sino que se encuentran inmersas dentro del mismo engranaje del juego de esperar a construir aulas, de preguntarse si se van a tener puentes y quiénes los utilizarán.

¿Hacia la ruptura de la relación entre legitimidad política y bienestar social?

Ciska Raventós Vorst

Introducción

En marzo del 2000, después de la aprobación legislativa en primer debate de lo que se llamó “Combo del ICE”¹, hubo movilizaciones de protesta, que se extendieron durante dos semanas y que afectaron el ritmo de la vida cotidiana de la mayoría de la población². Fue la movilización más masiva, sostenida en el tiempo, y amplia en extensión territorial de la historia reciente. Los diputados de los dos partidos mayoritarios aprobaron el proyecto por acuerdo bipartidario³, en

¹ Forma en que se denominó a la unificación de tres leyes de transformación de los sectores de electricidad y telecomunicaciones. El término “combo” procede de las ofertas de los restaurantes de comidas rápidas en que ofrecen una combinación de alimentos por un costo menor.

² Los bloqueos de calles y carreteras afectaron la movilidad de las personas en todo el territorio nacional, por lo que no solo manifestantes, sino que también el resto de la población vio afectado el acceso a sus lugares de trabajo, regreso a sus hogares, etc.

³ Cuarenta y cinco diputados de los dos partidos mayoritarios votaron a favor del proyecto. Los diez diputados que votaron en contra procedían en su mayoría de los partidos minoritarios (siete) y un pequeño grupo del Partido Liberación Nacional (tres), que se distanció de la línea de partido. Tomado de: Periódico La Nación, portada, 21 de agosto del 2000.

tanto que la mayoría de los ciudadanos lo rechazaba⁴, lo que genera la imagen de una crisis de representación.

A partir de encuestas de opinión realizadas en esos meses, quedó claro que la protesta estuvo motivada en parte por el fuerte arraigo de los costarricenses a la institucionalidad pública asociada al desarrollo económico y social de posguerra (IIS-IIP, 2001); institucionalidad que se identifica con niveles crecientes de bienestar y seguridad social entre 1950 y 1975, a la vez que también expresó un malestar más general y difuso de las personas respecto de la situación del país.

Las encuestas evidenciaron que los ciudadanos culpan a “los políticos y los partidos políticos” de los problemas del país, del deterioro de la institucionalidad, de la corrupción⁵.

¿En qué se fundamenta este malestar con los políticos?
¿Cuál es el mandato que los costarricenses depositan en sus gobernantes electos?

⁴ Distintas encuestas registran diferentes porcentajes de desacuerdo con el “combo”, pero todas coinciden que la mayoría de los ciudadanos estuvieron en contra: 57.3% en el sondeo de Demoscopia del 23 de marzo, 53.3% en la encuesta de los Institutos de Investigaciones Sociales y Psicológicas de la Universidad de Costa Rica del 25 de marzo, 70% en la encuesta de IDESPO de la Universidad Nacional del 9 de marzo, y 62.9% en la encuesta de los mismos institutos de la Universidad de Costa Rica del 27 de mayo del 2000

⁵ La mayoría de los encuestados por UNIMER en mayo del 2000 señalaron como responsables de los problemas del país a los políticos o los partidos mayoritarios (64% culpaba al PUSC, 59% al PLN). En la encuesta de los Institutos de Investigaciones Sociales y Psicológicas de mayo del 2000, el 73.9% de los encuestados estuvo “totalmente de acuerdo” con la afirmación de que “Los que promueven la privatización del ICE quieren hacer negocio”, 16.1% estuvo “parcialmente de acuerdo” y sólo el 10.0% estuvo “en desacuerdo”. El 71.6% estuvo “totalmente de acuerdo” con la afirmación de que “Los políticos no informaron al pueblo”, 17.5% estuvo “parcialmente de acuerdo”, y sólo el 10.8% estuvo “en desacuerdo”.

Quisiera plantear, que los ciudadanos le cobran a los políticos haber sido incapaces de orientar el desarrollo del país hacia mayores niveles de bienestar social. En otras palabras, planteo que, en lo fundamental, los costarricenses juzgan a los gobernantes por los resultados sociales.

Desde hace dos décadas, la mayor parte de la población vio reducirse las posibilidades de alcanzar sus expectativas, lo que frustró las posibilidades de movilidad social ascendente, parte de la vivencia de amplios sectores sociales en las tres décadas de posguerra.

Simultáneamente, y tal vez con un efecto más nocivo para la integración social, existe la percepción de un aumento de la desigualdad social; creo que esta impresión se fundamenta en la visibilidad e incremento del consumo suntuario por parte de grupos minoritarios. La violencia, la delincuencia y la corrupción en altas esferas, contribuyen a la imagen de desgaste y desintegración social.

El desarrollo socio-político de posguerra

La política tiene que ver, sustancialmente, con la distribución del poder político y económico en una sociedad. Los procesos de democratización del siglo XIX y XX permitieron en el mundo la incorporación de demandas de sectores populares, lo que llevó al desarrollo de políticas sociales y económicas distributivas, que permitieron mejorar los niveles de bienestar social y calidad de vida de las mayorías.

En el caso costarricense, el orden socio-político surgido de la Guerra Civil de 1948, y que tuvo vigencia hasta fines de la década de 1970, combinó un desarrollo socioeconómico incluyente⁶, con un desarrollo político en que las aspiracio-

⁶ Hablar de orden incluyente no supone que haya sido equitativo. Ana Sojo

nes sociales de los ciudadanos fueron incorporadas desde y por las élites políticas, lo que Ana Sojo llamó la “confiscación estatal” de los conflictos de los años cuarenta⁷.

La ideología del consenso, el deseo de las partes de lograr compromisos y acuerdos -y de evitar el conflicto-, marcó la acción integradora del Estado, y condujo a un desarrollo institucional correspondiente⁸, que combinó el recurso a la canalización institucional de presiones de los sectores populares con iniciativas “que parecen más bien, responder a la pretensión de organizar a las masas “desde arriba”⁹.

El orden de posguerra empezó a resquebrajarse con la crisis económica de principios de la década de 1980, producto de que, las políticas de Estado han tendido a conformarse crecientemente a los límites impuestos por la aplicación de las medidas prescritas, por lo que se ha llamado el “consenso de Washington”¹⁰.

plantea que hubo procesos de concentración de la riqueza, no obstante, las altas tasas de crecimiento económico y las políticas sociales permitieron que, a pesar de los procesos de concentración, hubiera también mejoramiento del nivel de vida de la mayoría de la población Sojo, Ana. 1986. *La democracia política y la democracia social: una visión desde Costa Rica*. En: Revista de Ciencias Sociales. #31. San José: Universidad de Costa Rica. Pág. 42-3.

⁷ Sojo, Ana. 1984. *Morfología de la política estatal en Costa Rica y crisis económica*. En: Estudios Sociales Centroamericanos. #37. San José, CSUCA. Pág. 144

⁸ Se crearon numerosas instituciones autónomas para atender diversos problemas económicos y sociales (CNP, ICE, SNAA (luego AyA), ITCO (luego IDA), Oficafé, LAICA, DINADECO, IMAS, INVU, FODESAF, etc.)

⁹ Sojo, Ana. 1986. Op. cit. Pág. 42

¹⁰ Williamson, John. 1990. *What Washington means by policy reform*. En: John Williamson (ed.) *Latin American Adjustment: how much has happened?* Washington: Institute for International Economics.

Este conjunto de políticas impulsadas por los organismos financieros internacionales, planteaba como objetivos para toda América Latina el crecimiento, la reducción de la inflación, balanzas de pagos viables, distribución equitativa del ingreso y la reducción de la corrupción. Las medidas políticas para alcanzar estos objetivos se presentaban como claramente definidas: había que realizar una transformación estructural, provocar la apertura comercial, realizar una reforma institucional -en particular de reducción del ámbito y las formas de acción del Estado- y la extensión y desarrollo de mercados. El discurso planteaba estas medidas -de corte eminentemente político- como planteamientos técnicos.

La concepción de transformación estructural se elaboró sobre la base de una combinación de extensiones de elementos de la Teoría del Comercio a todo el debate sobre el desarrollo, y el diseño del cambio institucional, sobre la base de modelos de instituciones de países desarrollados, en particular de los Estados Unidos.

La simpleza de las concepciones del “consenso de Washington”, oculta y niega la complejidad de los problemas del desarrollo y de la construcción institucional, por lo que su aplicación chocó con fuertes obstáculos que provinieron de imposibilidades políticas y de la dificultad de aplicar a instituciones públicas, productos de la historia particular de cada país, medidas que planteaban la aplicación simultánea de recortes presupuestarios y aumentos de la eficiencia y la eficacia. Como consecuencia, en todos los países latinoamericanos, la aplicación de medidas ha sido pragmática, parcial¹¹. A pesar entonces, de la aparente simpleza de las

¹¹ Torre, Juan Carlos. 1998. *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.

recetas del ajuste, hubo una relación poco exitosa entre los objetivos y los logros.

Crisis económica y reforma

En el caso costarricense, el proceso de transformación estructural ha sido, en general, lento y contradictorio; relacionado por una parte, con la dificultad política de desmontar la institucionalidad pública exitosa para el desarrollo económico y social de las décadas anteriores y, por otra, por la capacidad de presión de los actores empresariales, que lograron bloquear propuestas de eliminación de sus subsidios y de instauración de reformas fiscales (todos con fuerte impacto fiscal).

El proceso de generar acuerdos fue un proceso lento, en el que los defensores de los cambios fueron siempre minoritarios, y los procesos políticos de aprobación fueron aislados de la mayoría de la ciudadanía. Aún dentro de las élites gobernantes se registraron diferendos sobre las dimensiones y velocidad del ajuste, lo que llevó a conflictos y diferencias internas¹².

El desarrollo económico y social logrado a partir de las medidas, ha estado marcado por resultados no intencionados y contrarios a las expectativas manifiestas de los reformadores. A pesar de que el proceso llevó a transformar la economía hacia actividades más propias del mundo globalizado (desarrollo de un sector neo-exportador, un sector financiero privado y un sector turístico)¹³, los gobiernos no han

¹² Raventós, Ciska. 1995. *The construction of an order: Structural Adjustment in Costa Rica*. Tesis doctoral. New York: New School for Social Research.

¹³ Sojo, Carlos. 2001. *La ciudadanía informal: gobernabilidad, liberalización económica y exclusión social en Costa Rica*. En: Jorge Rovira (ed) *La demo-*

sido capaces de lograr el equilibrio fiscal, propuesto como primer objetivo el ajuste.

El balance respecto de los objetivos trazado por el “consenso de Washington” es pobre: ha crecido la desigualdad social y la pobreza, ha disminuido la capacidad institucional del Estado, no se han generado procesos de crecimiento económico sostenidos, y ha aumentado la corrupción pública. Son minoritarios también, los grupos sociales beneficiados por los cambios.

Los resultados de estos veinte años de procesos de ajuste no han contribuido a aumentar el apoyo social a las reformas, las actividades desarrolladas no han generado una dinámica incluyente, benefactora de amplias capas sociales. La mayor parte de los empleos generados -con la notable excepción del sector de alta tecnología- son de baja calificación, baja remuneración y alta inestabilidad laboral.

Los partidos políticos ante los cambios impulsados por el nuevo modelo

Las cúpulas de los dos partidos mayoritarios han aceptado actuar dentro del espacio definido de límites impuestos por los criterios técnicos, sin cuestionarlos, sin evaluar su eficacia, ni sus efectos distributivos. Subordinaron su gestión política a criterios tecnocráticos sobre el desarrollo.

Los conflictos interpartidarios (entre los dos partidos políticos mayoritarios) han sido fundamentalmente conflictos de reparto (entre gobierno y partido de oposición en los períodos preelectorales) o retóricos (entre partidos mayoritarios

en período electoral), que no se traducen luego en diferencias significativas en la acción política dentro del gobierno.

Dentro de los partidos, en particular al interior del Partido Liberación Nacional, donde las medidas del ajuste contradicen muchos de sus postulados ideológicos, los conflictos no han florecido para permitir el desarrollo de fracciones diferenciadas¹⁴.

Esta situación de pactos bipartidarios y de silenciamiento de las diferencias, se explica parcialmente por la fuerza política de las instituciones del “consenso de Washington”, fuerza que deriva de la capacidad de presión económica y de “acreditación” internacional de los países. Pero quisiera postular como hipótesis, que también responde a las formas institucionales de la política costarricense, heredadas de la ideología del consenso, característica que marcó la política en las décadas anteriores y que no desarrolló mecanismos democráticos para canalizar el conflicto y las divergencias.

La organización política de los partidos políticos -grupos que son poco más que maquinarias para proponer candidatos y movilizar a los ciudadanos para las elecciones- no cuenta con canales institucionales para este propósito.

Las actividades de reflexión, los congresos ideológicos y los programas de gobierno tienen una función muy general, que no se traduce en prácticas y políticas concretas¹⁵. La

¹⁴ La extraña forma de procesar las diferencias dentro del Partido Liberación Nacional, se expresó en el contraste entre el voto mayoritario de los diputados liberacionistas a favor del Combo y su inmediato distanciamiento con respecto a su propio voto al desarrollarse las protestas populares en defensa del carácter público del ICE.

¹⁵ Rojas, Manuel. 1995. *Las relaciones partido-gobierno*. En: El malestar con la política. San José: FLACSO.

organización personalista de los partidos contribuye a consolidar estos rasgos: el partido traslada al candidato a presidente la determinación de la organización partidaria en períodos electorales. Éste se rodea de un pequeño grupo de personas de su confianza. En caso de resultar electo, es este pequeño grupo el que conforma el núcleo del Ejecutivo, nombra a los ministros, embajadores, directivos de instituciones autónomas¹⁶.

Este tipo de organización provoca una gran concentración de poder en ese pequeño grupo, y no queda una estructura partidaria permanente, que genere mecanismos de debate y control después de las contiendas electorales¹⁷. Como núcleo inicial del equipo de gobierno, el grupo de confianza del candidato ganador, asume todos los altos nombramientos ejecutivos, define también el perfil del gobierno¹⁸.

El aislamiento de las políticas de las necesidades sociales y los casos de corrupción han provocado desconfianza de los ciudadanos respecto de los políticos y la percepción de falta de alternativas. Lentamente el pacto social que signó el desarrollo de posguerra se fue rompiendo, sin que haya surgido, hasta el momento, una cultura política alternativa, una nueva ciudadanía y mecanismos institucionales para dirimir las diferencias cuando surgen.

El Proceso de Concertación Nacional, convocado por el gobierno en 1998, ilustra esta situación: se gestó un proceso de discusión, con una significativa participación de diversos sectores políticos y sociales organizados. Sin embargo, no

¹⁶ Ibid

¹⁷ Ibid

¹⁸ Ibid

contempló mecanismos legítimos para dirimir las diferencias irreductibles al final de la discusión, con lo que su propósito de generar “consensos” sobre el desarrollo nacional, fracasó.

Este fracaso se evidenció en las protestas ciudadanas en torno al “Combo”. Otro ejemplo lo constituye la solución a ese mismo conflicto, a través de la comisión mixta: el proyecto de fortalecimiento del ICE propuesto por los sectores sociales quedó postergado, al igual que las propuestas de los partidos.

Hace ya dos décadas que el estilo de desarrollo de posguerra entró en crisis, tiempo en el que ha crecido una nueva generación, que ya votará en las próximas elecciones. La crisis del orden sociopolítico ha tenido una temporalidad distinta, más lenta, y de descomposición más gradual.

Sin embargo, aún no se vislumbran nuevas alternativas para reconstituir formas de convivencia social más incluyentes, en lo económico, lo social y lo político. Al contrario, la creciente violencia social parece indicativa de formas no políticas de expresión de los conflictos, en tanto que el distanciamiento y desconfianza de los ciudadanos de los políticos, pareciera indicativo de un desgaste de las relaciones políticas, y la incapacidad -por el momento- de ambas partes de reconstruirlas.

Bibliografía

- Raventós, Ciska. 1995. *The construction of an order: Structural Adjustment in Costa Rica*. Tesis doctoral. New York: New School for Social Research.
- Rojas, Manuel. 1995. *Las relaciones partido-gobierno*. En: El malestar con la política. San José: FLACSO.
- Sojo, Ana. 1984. *Morfología de la política estatal en Costa Rica y crisis económica*. En: Estudios Sociales Centroamericanos. #37. San José, CSUCA.
- Sojo, Ana. 1986. *La democracia política y la democracia social: una visión desde Costa Rica*. En: Revista de Ciencias Sociales. #31. San José: Universidad de Costa Rica.
- Sojo, Carlos. 2001. *La ciudadanía informal: gobernabilidad, liberalización económica y exclusión social en Costa Rica*. En: Jorge Rovira (ed.) *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Torre, Juan Carlos. 1998. *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.
- Williamson, John. 1990. *What Washington means by policy reform*. En: John Williamson (ed.) *Latin American Adjustment: how much has happened?* Washington: Institute for International Economics.

Gobernabilidad, ajustes y rendición de cuentas en un Estado democrático de derecho

Miguel Gutiérrez Saxe

Para abordar el tema de la rendición de cuentas en un Estado democrático de derecho, en el presente documento se desarrollan e hilvanan una serie de conceptos fundamentales. En ese sentido, se introducen definiciones básicas de gobernabilidad y Estado democrático, a partir de las que se trabajan los conceptos de calidad de la democracia y la rendición de cuentas. De la relación de ambos conceptos emerge un tercero, convertido en una categoría importante, según las investigaciones de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia¹: el trato ciudadano.

Al final del documento, se exponen lo que podrían ser consideradas como tres buenas prácticas o, al menos, como casos esperanzadores en la rendición de cuentas a los ciudadanos.

¹ Proyecto adscrito al Proyecto Estado de la Nación.

Gobernabilidad, Estado democrático de derecho y rendición de cuentas

El Estado Democrático de Derecho asegura las libertades políticas de la ciudadanía y los derechos civiles de la población, estableciendo redes universales para el ejercicio de la responsabilidad política, legal y administrativa de las personas investidas con autoridad y para la rendición de cuentas. Es decir, provee garantías para el ejercicio del status de la ciudadanía bajo la dominación legal del Estado democrático².

El Estado Democrático de Derecho no carece de debilidades. Entre ellas, pueden citarse, la baja capacidad para impartir justicia pronta y cumplida e igual para todos, incluido el Estado, así como la pugna con legados autoritarios o militaristas, que a veces conduce a la impunidad ante la violación de los derechos humanos.

Otras debilidades importantes son la información restringida, la aparición de la corrupción, la pobre rendición de cuentas, y la incompleta independencia de los poderes judiciales respecto de otros poderes del Estado.

La ausencia de rendición de cuentas erosiona dos principios básicos de la democracia: la igualdad política de los ciudadanos, que se ve amenazada por la creación de ciudadanos de primera, segunda y tercera clase. El segundo principio se refiere al control ciudadano al que está sujeto el poder político, es decir, la sujeción de este último al Estado de Derecho.

² O'Donnell, Guillermo. 1997a. *Polyarchies and the (Un) Rule of Law in Latin America*. Viena: Conferencia Internacional sobre Calidad de la Democracia.

El sistema político experimenta una pérdida de legitimidad, que afecta su capacidad de gobernar y su misma estabilidad política y económica.

El patrimonialismo y el clientelismo atacan la seguridad jurídica, pues la ley se administra a criterio de los gobernantes, y con ello se mina la confianza de inversionistas y propietarios; las instituciones se debilitan, y gran parte de la ciudadanía pierde credibilidad en el sistema³.

Ante esta situación, resurge con fuerza el concepto de gobernabilidad, al que Tomasini se refiere como una idea olvidada que “reaparece con el aura de novedad propia de todo lo olvidado”. Para este autor, la gobernabilidad es un concepto, pero también un cúmulo de problemas que origina prácticas políticas. Es un conjunto de valores, políticas e instituciones bajo las que una sociedad administra sus asuntos.

La gobernabilidad descansa en la habilidad del gobierno y de los distintos sectores sociales para combinar adecuadamente, en un período, tres aspiraciones en forma duradera o sostenible: el crecimiento económico basado en el mercado, márgenes satisfactorios de equidad y protección social, y grados crecientes de participación ciudadana en las decisiones políticas.

Se trata, entonces, del desarrollo de unas relaciones, ciudadanos-institución e institución-ciudadanos, que suponen comunicación de doble sentido.

³ Banco Mundial. 1997. *Informe mundial de desarrollo*. Nueva York: Oxford University Press.

Transiciones hacia la democracia y gobernabilidad

Durante la década de los ochenta, analizando la caída de los regímenes autoritarios en América del Sur, autores como O'Donnell y otros, encontraron que los nuevos regímenes democráticos enfrentan un paquete muy complejo. Por un lado, heredan condiciones económicas y sociales muy adversas, quizás con la única excepción de Chile, en donde la transición democrática se logró solo años después de haber superado la crisis y no en el momento de la crisis económica.

Además, los nuevos regímenes -por lo general- heredan condiciones adversas, expectativas muy amplias y graves inequidades de base en un marco de acción muy limitado. En respuesta a esta situación, se ponen en práctica las recomendaciones del Consenso de Washington formulado por Williamson, que propone:

- El logro de la estabilidad macroeconómica
- La apertura y liberalización comercial
- Reducción de la presencia del Estado, buscando que el gobierno “se quite del camino”.
- Previsión de acciones de compensación social (a finales de los ochenta) en respuesta a agudos problemas sociales, como la pobreza y los nuevos pobres.

Aunque el Consenso de Washington proporcionó algunos fundamentos para que los mercados funcionen bien, el enfoque fue incompleto y, en ocasiones, su orientación fue mal dirigida⁴.

⁴ Stiglitz, J. 1999. *Más Instrumentos y Metas más Amplias: desde Washington hasta Santiago*. Mimeo.

Una de las principales lecciones aprendidas es que las políticas de desarrollo exitosas, incluyen mecanismos de participación de la gente en el diseño, ejecución y evaluación, que permiten adaptar los incentivos localmente.

La gobernabilidad, la eficacia de los regímenes y el buen gobierno se revalorizan como consecuencia de la autocrítica, surgida sobre el Consenso de Washington. Sin embargo, ello se da en un contexto de creciente malestar frente a la corrupción, las expectativas incumplidas, el deterioro en la calidad y el acceso restringido a los servicios y funciones del Estado.

En una situación como ésta, la política se hace de maneras distintas, dependiendo de hacia quién va dirigida. Si es a los pobres, se promueve el clientelismo. Para las capas medias existe el patrimonialismo, y para la clase alta, el mercantilismo. Todas éstas son deformaciones de lo que sería una relación adecuada entre la ciudadanía y las instituciones.

Existen extremos realmente notables, como la habilitación ciudadana, es decir, las condiciones mínimas para pensar que una ciudadanía pueda ser ejercida. Por ejemplo, ¿qué pasa si un ciudadano o un habitante de un país no tiene documento de identidad? No es ciudadano. ¿Y si un ciudadano o habitante de un país no puede aspirar a vivir más de 40 años? Se limita, de manera radical su ciudadanía.

En América Latina hay países con un 40% de la población con una esperanza de vida al nacer que no supera los 40 años. Bajo estas circunstancias, hablar de gobernabilidad implica tener la capacidad para combinar en el tiempo, las aspiraciones de la población, con la garantía de estándares

elementales, que faciliten el ejercicio de la ciudadanía a importantes sectores de la misma.

En un Estado Democrático de Derecho y de gobernabilidad, la ciudadanía tiene derecho a esperar resultados de su democracia. Pero ésta no es evaluada como un “paquete” único o general, sino mediante la evaluación de asuntos muy variados y cercanos a la experiencia cotidiana de la población, como por ejemplo, su relación con el Estado en materia de educación, salud, o justicia. En estos ámbitos, se valoran aspectos atinentes a la eficacia, la transparencia y el respeto por la ley. Es ahí donde la ciudadanía desarrolla su criterio sobre su Estado⁵.

Hasta aquí hemos planteado que existe una relación intrínca entre el Estado Democrático de Derecho, la gobernabilidad y la rendición de cuentas.

Ahora bien, si se conoce y se ha analizado este engranaje, ¿por qué no se da el buen gobierno actualmente? ¿Será acaso que existen debilidades institucionales importantes? La respuesta es afirmativa: existen debilidades institucionales. Quizás sea este uno de los principales elementos que explican las dificultades de la gobernabilidad, de la eficacia de los regímenes, e incluso, del buen gobierno. Existe una enorme distancia entre la oferta electoral y lo que llaman, “las duras realidades de gobierno”.

La respuesta frente a las debilidades institucionales comentadas, ha sido el “cesarismo”, es decir, la búsqueda de un hombre fuerte como respuesta a la creciente crítica a los

⁵ Proyecto Estado de la Nación. 1998a. *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*. San José: Mimeo.

partidos. Se afinca lo que se ha dado en llamar la democracia delegativa -algo así como un cheque en blanco- donde se elige a una persona responsable de llevar las riendas del país por el período que corresponde, sin mayor injerencia de otros actores sociales.

El diseño institucional también presenta muchos problemas, como, por ejemplo:

- La existencia en sociedades donde hay múltiples actores con capacidad de veto.
- La existencia de una relación entre poderes inacabada, es decir, donde no existe independencia entre ellos. Hay casos en que el Poder Judicial está supeditado al Poder Ejecutivo o a algún partido.
- La discusión, con frecuencia creciente, sobre las ventajas del presidencialismo frente al parlamentarismo.
- La existencia en sociedades de excesivos pesos y contrapesos, o sociedades extraordinariamente centralizadas, en donde el poder local o el gobierno local, tienen un peso ínfimo, pues casi no canalizan recursos ni tienen autoridad.
- La presencia de problemas de calidad en la representación y de los representantes.
- La ausencia de una rendición de cuentas adecuada.

Ante estos problemas, actualmente se está subrayando la importancia del fortalecimiento de las instituciones para el desarrollo. Esto queda claro en las rectificaciones al Consenso de Washington. El propio Williamson, quien fue el que formuló este consenso en los años ochenta, reconoce que se avanzó demasiado en la crítica al Estado.

Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Círculo de Montevideo insisten en la gobernabilidad y el desarrollo del capital social, como fuentes de progreso. Su debilitamiento compromete el desarrollo. Por último, la Cumbre Iberoamericana de Chile (en noviembre de 1996) destaca, precisamente, el fortalecimiento de las instituciones. ¿Por qué tantas fuentes resaltan el mismo punto? Porque existe una serie de lecciones aprendidas, que lo refuerzan.

- Los países con mayor desarrollo humano logran, en el largo plazo, mayor crecimiento económico (PNUD, 2000).
- Los países con menores inequidades iniciales, logran mayores niveles de crecimiento (Birdsal y Londoño).
- Los países con mayor desarrollo institucional tienen un mayor desarrollo económico (Banco Mundial, 1997).
- La presencia de medios de control ciudadanos de la gestión pública reduce las prácticas corruptas, la búsqueda indebida de rentas y la incertidumbre (Ibid).
- A mayor cambio, hay una mayor necesidad de tener la confianza de la gente, y ésta es muy difícil de establecer sin una adecuada rendición de cuentas.

Decía anteriormente, que las personas tienen derecho a esperar algo y que miden la calidad de una democracia no como un atributo general de todo el régimen político, sino como el efecto acumulado del desempeño institucional y de la actividad de los ciudadanos en múltiples áreas. La ciudadanía no valora la democracia como un paquete sino más bien, como el resultado acumulativo de sus relaciones con las instituciones y con otras ciudadanías.

Calidad de la democracia y la rendición de cuentas

La democracia requiere de la rendición de cuentas, las elecciones libres son un requisito necesario pero insuficiente para ella. La Constitución Política costarricense señala que los funcionarios públicos no son más que simples depositarios de la autoridad (artículo 11). En el artículo segundo dice que la fuente de esta autoridad reside en la Nación, y la Nación es indelegable, somos todos.

El segundo requisito para la democracia es que el poder político rinde cuentas a la ciudadanía. ¿Qué significa esto? Que los gobernantes asumen ante la ciudadanía la responsabilidad por sus acciones de gobierno, sean éstas en los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial o las Municipalidades. Los servidores públicos y, en general, las personas que detentan un cargo de representación social y política en la sociedad civil, o aquellos que son intermediarios sociales - los partidos políticos y los medios de comunicación colectiva- deberían rendir cuentas también.

Decimos que una democracia requiere de rendición de cuentas pues la fuente de poder de los gobernantes es la ciudadanía. En la Tabla 1, se observa que sobre este punto, en tres aspectos básicos de la rendición de cuentas, en el país se dio una evolución en los últimos 30 años, sin que el cambio haya sido total.

En una democracia de alta calidad, están desarrolladas la rendición de cuentas política, legal y administrativa como se observa en la Tabla 2⁶. La rendición de cuentas política se refiere a los mecanismos ciudadanos para velar por el

⁶ Beetham, D.E. 1994. *Defining and Measuring Democracy*. Londres: SAGE.

Tabla 1
Comparación de las principales prácticas de rendición de cuentas en Costa Rica.

Característica	Hace treinta años	Actualmente
Transparencia y voluntad de rendir y pedir cuentas.	<p>Ni los gobernantes percibían la obligación de rendir cuentas, ni la población esperaba que lo hicieran. ("Me lo gasté en confites").</p> <p>Los mecanismos de registro y control eran insuficientes para el volumen y complejidad de las operaciones.</p> <p>Ciertos valores eran esgrimidos: "Manos limpias".</p> <p>Colusión entre sectores políticos y algunos círculos empresariales.</p>	<p>Los gobernantes perciben la obligación de rendir cuentas y la ejercen con los mecanismos previstos y las acciones de propaganda. La gente duda.</p> <p>La población se muestra molesta con los resultados, inconforme con la justicia, incrédula en la política y los políticos.</p> <p>La gente saca sus propias cuentas.</p> <p>Persiste colusión entre sectores políticos y algunos círculos empresariales.</p>
Carácter e información del Gobierno.	<p>Defensiva, centrada en la "obra".</p> <p>Contexto de inversiones crecientes y expansión de servicios públicos.</p> <p>Mejoría de indicadores sociales y alto crecimiento y estabilidad económica.</p> <p>Las políticas públicas y la información eran afectadas por el ciclo electoral.</p>	<p>Defensiva y muy enaltecedora de lo hecho.</p> <p>Contexto de contracción de inversiones.</p> <p>Estancamiento en indicadores sociales e inestabilidad económica.</p> <p>Las políticas públicas y la información afectadas por el ciclo electoral.</p>
Régimen de opinión pública.	<p>Defensa del sistema frente a amenazas externas.</p> <p>Ocultar debilidades y errores del sistema.</p> <p>Menos medios y menor cobertura.</p> <p>Menor concentración y coordinación de la prensa.</p>	<p>Ausencia de amenaza externa.</p> <p>Difusión de debilidades y errores del sistema.</p> <p>Mayor cobertura noticiosa, pero mayor concentración en la propiedad de medios de comunicación. Mayor independencia de los medios y agresividad. Los medios: nuevo intermediario político.</p> <p>Campañas masivas de propaganda por parte del Estado.</p>

Tomado del Estado de la Nación.

cumplimiento de las ofertas electorales, el buen gobierno y la gobernabilidad. Se trata de tomar la palabra a quienes solicitan los votos de la ciudadanía y sancionar severamente el engaño.

La rendición de cuentas legal se refiere a los mecanismos para el control de la legalidad y justicia. No basta la existencia de un Estado de Derecho, sino que el poder político debe estar sujeto a él. Ninguna institución o persona está por encima de la ley, tanto en el ámbito público como en el privado. Además, la administración de la justicia debe estar abierta al escrutinio público, como un medio para contribuir a una justicia igual, pronta y cumplida para todas las personas.

Por último, la rendición administrativa de cuentas se refiere a los mecanismos para el control y la evaluación de la eficacia y trato decente en la función pública. La expresión “servidor público” nos recuerda que el fin de las instituciones es satisfacer con eficiencia y equidad aquellas necesidades de la población, que son reconocidas como de interés público. Sin control y evaluación, las instituciones derivan al garete y se convierten en pequeños feudos bajo el control de organizaciones delictivas. En estas circunstancias los malos funcionarios gozan de poder e impunidad.

Conviene recordar que la corrupción y la rendición de cuentas son contrarias, como la oscuridad y la luz. La segunda también es contraria al patrimonialismo y al clientelismo.

Los componentes de la rendición de cuentas en una democracia podrían ser definidos de la siguiente manera:

Tabla 2
Situaciones y mecanismos de rendición de cuentas, según calidad de la democracia.

TIPO/ DESCRIPCIÓN	DEMOCRACIA BAJA CALIDAD ‘Para mis amigos, todo; para mis enemigos, la ley’. (O'Donnell, 1997a)		DEMOCRACIA ALTA CALIDAD Igualdad ante la ley, reglas claras y seguridad jurídica.	
	Situación	Rendición	Situación	Rendición
<p>Política Control al cumplimiento de oferta electoral, buen gobierno y gobernabilidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Líderes actúan con impunidad. • Clientelismo sustituye al cumplimiento. • Financiamiento no transparente de partidos. • Sanción social difusa: desconfianza. • Bajo prestigio e ingresos (conocidos) de las y los políticos. • Patrimonialismo. • Evasión fiscal: gobierno hace que cumple y la gente hace que paga. • Colusión entre sectores políticos y algunos círculos empresariales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes subjetivos (propaganda). • Tráfico de influencias. • Prensa cómplice. • Opinión pública amordazada. • Normas de enriquecimiento ilícito poco efectivas. • Presupuestos reservados o crípticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Líderes, sujetos al escrutinio público, rinden cuentas. • Informes sometidos al análisis preciso y crítico. Independencia de fuentes de información. • Ingresos razonables y prestigio para políticos. • Escrutinio y reglas de financiamiento de partidos. • Censura y revocatoria de mandato. • Relaciones equitativas entre empresarios y políticos. • Adm. púb. tecnificada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de impunidad. • Informes objetivos y amplios. • Prensa independiente y acuciosa. • Ciudadanía activa. • Evaluación de desempeño de instituciones • Exigibilidad de derechos e intereses de la ciudadanía. • Control pol. y adm. eficaz. • Presupuestos claros y transparentes.

Continúa ➡

	Situación	Rendición	Situación	Rendición
<p>Legal Control de legalidad y justicia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inseguridad jurídica de propiedad y negocios. • Indefensión ciudadana. • Arbitrariedad y no Estado de Derecho. • Normas "hechas a la medida". • Corrupción asociada a cumplimiento de los controles legales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos contenciosos y administrativos prolongados o ineficaces. • Tráfico de influencias. • Corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia y respeto de libertades y derechos. • Justicia pronta, cumplida e igual para todos. • Controles a la acción de las instituciones. • Efectivo manejo de quejas ciudadanas y su corrección. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos ágiles de defensa judicial. • Apoyo de leyes y normas a la Constitución. • Normas de conducta probadas. • Controles fiscales eficaces • Control a legitimación de capitales
<p>Administrativa Control y evaluación a la eficacia y trato decente en la función pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos y recursos asignados sin transparencia, y sin criterios e indicadores de cumplimiento. * Corrupción en trámites. 	<ul style="list-style-type: none"> • Muchos controles sin efectividad. • Entrabamientos y autorizaciones ad-hoc. • Poca división entre poderes del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos y recursos asignados con transparencia, con criterios e indicadores de desempeño. • Función pública en un marco ético y de responsabilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Controles horizontales y verticales. • Sistemas de evaluación institucional. • Amplia división entre poderes del Estado.

Fuente: Tomado de Proyecto Estado de la Nación (1998b).

- **Transparencia:** Existen medios eficaces para conocer y verificar oportunamente la autoría de las acciones.
- **Voluntad política:** Hay voluntad de las y los líderes de asumir las consecuencias políticas, legales y administrativas correspondientes a sus acciones.
- **Marco jurídico institucional:** Existen normas legales que dan atribuciones a diversos órganos de control con capacidad técnica y administrativa, para velar y hacer cumplir a los gobernantes las consecuencias de sus actos.
- **Cultura cívica:** Valores y creencias que estimulan la ciudadanía, la solidaridad cívica, la vigilancia sobre la honestidad y transparencia en el ejercicio de asuntos de interés público.

Estos cuatro principios u orientaciones determinan un conjunto de preguntas para organizar un sistema de rendición de cuentas, a saber:

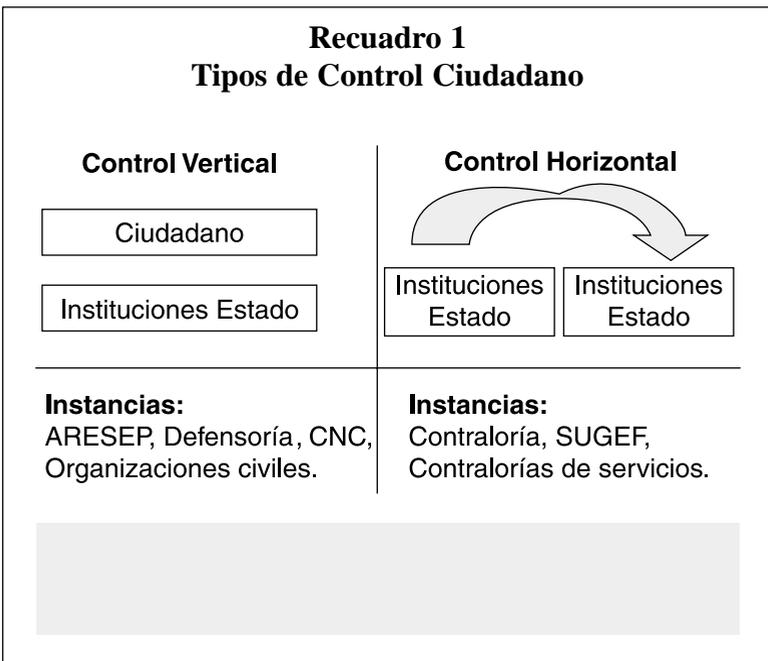
- ¿Se cumplieron los objetivos propuestos por los gobernantes?
- ¿Se emplearon los recursos de conformidad con esos objetivos?
- ¿Hubo honestidad en el uso de los recursos?
- ¿Se dio un trato equitativo, diligente y respetuoso a los habitantes de las instituciones públicas?
- Y, en caso de incumplimiento de los puntos anteriores, ¿fueron sancionados los responsables?

La clasificación de los medios de control ciudadano

Según O'Donnell, hay varios tipos de control ciudadano⁷. Cuando se da entre los ciudadanos y el Estado es vertical, y es horizontal, si se produce entre instituciones. Esta división

⁷ O'Donnell, Guillermo. 1997b. *Horizontal accountability and new polyarchies*. Universidad de Notre Dame: Documento mimeografiado.

es más bien de grado, y revela la incidencia ciudadana en el papel de vigilancia y fiscalización de la eficacia del Estado. La democracia es un proceso en permanente construcción y los controles no se reducen a las sanciones, sino a la definición precisa del papel y las funciones de servicio social, político y económico para los que las instituciones fueron creadas. Véase el recuadro 1.



Trato ciudadano: Un concepto clave

Al establecer que la calidad de una democracia no es un atributo general de todo el régimen político sino el efecto acumulado del desempeño institucional y de la actividad de los ciudadanos en múltiples áreas, emerge un concepto de vital importancia: el trato ciudadano.

“La calidad democrática del trato ciudadano es un concepto que nos permite evaluar si el acceso y el uso de los servicios públicos que brindan las instituciones estatales están basados en el respeto a nuestros derechos y deberes civiles y políticos”⁸. Entonces, no sólo se trata de tener acceso sino también de tener un trato respetuoso.

En una situación de alta calidad democrática del trato institucional, la función pública se desarrolla en un marco de ética y responsabilidad, las instituciones cuentan con objetivos y recursos asignados con transparencia y con base en criterios e indicadores de desempeño; hay un buen funcionamiento de los controles horizontales y verticales ligados con sistemas internos de evaluación institucional. Si bien en Costa Rica se avanzó en algunos puntos, persisten brechas importantes en el logro de un trato ciudadano de alta calidad, como se observa en el Recuadro 2.

Recuadro 2
Quejas más frecuentes de la ciudadanía
sobre las instituciones

Según Esquivel y Guzmán (1999) entre las quejas más frecuentes en Costa Rica de los ciudadanos y ciudadanas con respecto a las instituciones, las diez principales son:

- Falta de respuesta.
- Agresión verbal o física.
- Atención deficiente.
- Represalias por denuncias.
- Inacción u omisión.
- Detenciones arbitrarias.
- Abuso de autoridad.
- Tráfico de influencias.
- Discriminación por discapacidad.
- Discriminación por género.

⁸ Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, 2000. En publicación.

Tres instrumentos y algunas lecciones aprendidas

- **La Defensoría de los Habitantes**

La Defensoría de los Habitantes en Costa Rica es un organismo de intermediación entre el Estado y la ciudadanía. La ley que la crea (Número 7319), especifica varios mandatos. A la Defensoría le corresponde proteger los derechos e intereses de los habitantes frente a las violaciones provocadas por actos, actuaciones u omisiones provenientes de la actividad administrativa del sector público. Deberá velar, además, porque el funcionamiento del sector público se ajuste a lo prescrito por el ordenamiento jurídico, la moral y la justicia. Procurará el buen funcionamiento, la eficiencia y la agilización en la prestación de los servicios públicos. Véase Recuadro 3.



Como se observa, no es una Procuraduría de derechos humanos típica, sino que tiene funciones más amplias.

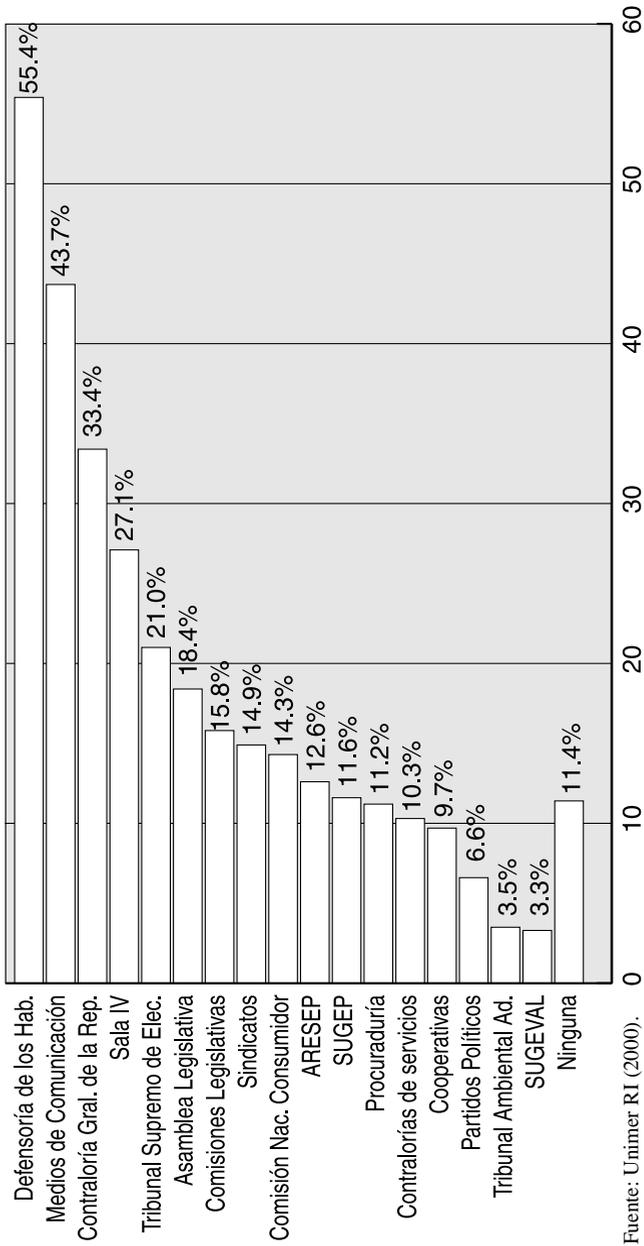
La Defensoría realiza algunas investigaciones de oficio y seguimiento de temas de interés nacional. Desde su creación, abordó temas como la administración de la justicia, los servicios de transporte remunerado de personas -indagando tarifas y calidad de los servicios, pues si bien el transporte no es administrado por instituciones públicas, hay algunas de ellas que tienen como obligación velar por la forma en que se brinda este servicio-. También han sido analizados los casos en el campo de la salud, como el de unos pacientes sobreirradiados en el tratamiento con bomba de cobalto en un hospital de la Caja Costarricense del Seguro Social. Adicionalmente, se investigaron casos relacionados con la contaminación ambiental, la defensa de población inmigrante, la violencia doméstica -velando porque las instituciones públicas pertinentes actúen en este caso-, el cierre por la quiebra del Banco Anglo Costarricense, o el caso de anomalías en Aviación Civil.

En el Gráfico 1 se observa la opinión de los costarricenses en cuanto a cuáles instituciones tienen funciones de demandar la rendición de cuentas por parte de los políticos. Las respuestas son muy interesantes. Mientras que el 55.4% le da estas funciones a la Defensoría de los Habitantes, sólo un 6% opina que los partidos políticos cumplen con esta función.

- ***Informes sobre el Desarrollo Humano***

Un segundo instrumento que fortalece o apoya la rendición de cuentas en Costa Rica es el Estado de la Nación. Este es un informe sobre el desarrollo del país, que las universida-

Gráfico 1
Porcentaje de personas que consideran que las instituciones cumplen con alguna función para hacer que los políticos rindan cuentas



Fuente: Unimer RI (2000).

des públicas y la Defensoría de los Habitantes preparan con el apoyo de instituciones internacionales como la Unión Europea, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el gobierno de Holanda.

Los informes se originan a partir de la comprobación de que la población no tiene acceso generalizado, fácil y oportuno a informes sobre el desempeño nacional en desarrollo humano sostenible.

Otra constatación importante es, que en América Latina, existe la necesidad de contar con instrumentos que suministren una imagen detallada de la situación de la nación y de cómo evoluciona. Por lo general, los informes gubernamentales destacan los aspectos positivos o favorables a la acción de gobierno, y no los que resultan críticos, por lo que es difícil obtener una imagen completa y objetiva de la situación.

Algunos indicadores, (véase Tabla 3), clarifican la vigencia de los Derechos Humanos y del Desarrollo Sostenible. El análisis de estos datos muestra que el grado de vigencia de los Derechos Humanos en la región es muy desigual.

Sin embargo, es posible contar con información relevante sobre la situación de las naciones en diversos ámbitos. Ese conocimiento lúcido del Estado, que permite detectar desigualdades y situaciones violatorias de los derechos de las personas (como una baja esperanza al nacer o escasas oportunidades de trabajo), es una forma de promoción de los Derechos Humanos.

Estos informes, que versan sobre asuntos muy generales como equidad, oportunidades y armonía con la naturaleza, entre otros, permiten ampliar la democracia, promover la

Tabla 3
Indicadores sobre Derechos Humanos y Desarrollo Humano en América Latina

Derecho a...	VARIABLES	Indicador	Mejor	Peor
Trabajar	Desempleo	Desempleo abierto urbano	Chile 96: 5.6%	Argentina 96: 17%
Vida digna sin hambre	Pobreza crítica Inflación	Indigencia urbana	Uruguay 94: 1%	Honduras 94: 41%
		Tasa anual	Barbados 95: 0.4%	Venezuela 95: 52.9%
Vida digna	Salario	Crecimiento promedio	Panamá 80-92: 2%	Venezuela 80-92: -4.4%
Ambiente sano	Superficie forestada	Porcentaje del territorio	Belice 93: 92%	Jamaica 93: 17%
Vida digna	Ingreso	Per cápita (US\$ de 1990)	Argentina 95: \$5.296	Honduras 95: \$713
Discriminación	Ingresos por sexo	Relación salario mujeres/hombres	Panamá 94: 71%	Bolivia 94: 54%
	Desempleo por sexo	Tasa	Bolivia 94: H 3.4%, M 2.9%	Panamá 94: H 12.4%, M 21%
Educación	Leer y escribir	Tasa de alfabetización	Cuba 95: 96%	Guatemala 95: 56%
	Educación básica	% que alcanza 5° grado de primaria	Cuba 95: 95%	Nicaragua 95: 54%
	Cobertura 3 niveles	Tasa de cobertura	Argentina 94: 77%	Haití 94: 29%

Continúa 

Derecho a...	Variables	Indicador	Mejor	Peor
Trabajo infantil	Tasa de participación	Porcentaje de niños que trabajan	Uruguay 96: 2%	Haití (n.d.): 25%
Salud	Esperanza de vida Mortalidad infantil	Esperanza de vida en años	Costa Rica 95: 77 años	Bolivia 95: 60 años
		Tasa por 1000 nacidos vivos	Cuba 95: 10	Guatemala 95: 49
Alimentación	Recién nacidos	Porcentaje con bajo peso al nacer	Paraguay 95: 5%	Nicaragua 95: 15%
Salubridad	Población con acceso a agua potable	Porcentaje	Trinidad y Tobago 95: 97%	Paraguay 95: 42%
Inversión social	En salud	Porcentaje del gasto del gobierno	Costa Rica 93: 29%	Brasil 93: 5%
	En educación	Porcentaje del gasto del gobierno	Costa Rica 93: 22%	Brasil 93: 4%

efectiva participación de la sociedad civil y favorecer la gobernabilidad. Son elementos para la rendición de cuentas. Y esto con un instrumento relativamente sencillo: la publicación de informes anuales sobre el desarrollo de los países.

Una característica importante de estos informes, que reafirma lo anterior, es que la iniciativa fue creada desde y para la sociedad civil, fundamentándola en tres principios u orientaciones básicas: el rigor académico, la legitimidad social y una amplia difusión.

Anualmente, los informes sistematizan cerca de cuatrocientos documentos, se indaga en treinta y dos fuentes de información, y mediante el concurso de unos treinta investigadores, se arma un reporte anual sobre el desarrollo del país. A este instrumento se le agregan elementos de participación, en donde se involucra a la sociedad civil en lo que es propiamente la construcción de los informes.

Su elaboración fomentó la creación de una nueva corriente de opinión sobre el desarrollo. También ha dinamizado, diversificado y encauzado políticas de investigación relacionados con una amplia gama de aspectos vinculados con el Desarrollo Humano Sostenible, políticas que anteriormente no tenían un respaldo, ni un foro para darse a conocer. Adicionalmente, los informes contribuyen a ampliar las fronteras de la información para los ciudadanos individuales y los diversos grupos sociales.

Dentro de los esfuerzos por su difusión, se hace hincapié en canalizar estos documentos hacia los miembros más jóvenes de la sociedad costarricense: los estudiantes. De diversas formas, los datos de los informes y otros trabajos relaciona-

dos se han volcado en el contenido curricular de las escuelas y colegios del país.

Por último, la iniciativa de crear los informes permitió establecer alianzas de colaboración entre importantes sectores de la vida nacionales. Las instituciones más directamente involucradas con ella, han renovado sus compromisos hacia el mejor conocimiento de la realidad nacional, e incluso esos compromisos se han diversificado y enriquecido.

• ***Auditoría ciudadana sobre la Calidad de la Democracia***

El último caso de rendición de cuentas para repasar en este documento es la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia. Este es un trabajo sistemático, que se ha venido desarrollando desde el Proyecto Estado de la Nación.

La iniciativa surge al detectar el malestar ciudadano frente a la vida democrática en Costa Rica. En la Tabla 4 se observa la serie histórica del abstencionismo en el país desde 1953. Para 1998 se tiene un crecimiento muy importante en la cantidad de personas, que se abstuvieron. De 355.000 (un 19% del electorado en 1994) a 614.000 (30% del electorado en 1998) Este valor de abstención es solo comparable con el nivel que se tuvo en 1953 y 1958, las dos elecciones posteriores a la guerra civil, que se dan con la prescripción de fuerzas políticas de importancia en el país.

Pero esto no es todo. Por primera vez en el país, se tiene evidencia de una pérdida de lo que sería el apoyo difuso al sistema político. Una investigación de Seligson del 2000 nos muestra cómo los costarricenses califican en forma decreciente el respeto que merece el sistema político, por las instituciones, y aún más grave, por los derechos básicos prote-

Tabla 4
Evolución del abstencionismo en Costa Rica

Año de la elección	Número de personas que se abstuvieron de votar	Porcentaje con respecto al total del electorado
1953	97.000	33%
1958	126.000	35%
1962	93.000	19%
1966	103.000	19%
1970	113.000	17%
1974	176.000	20%
1978	198.000	19%
1982	296.000	21%
1986	270.000	18%
1990	308.000	18%
1994	355.000	19%
1998	614.000	30%

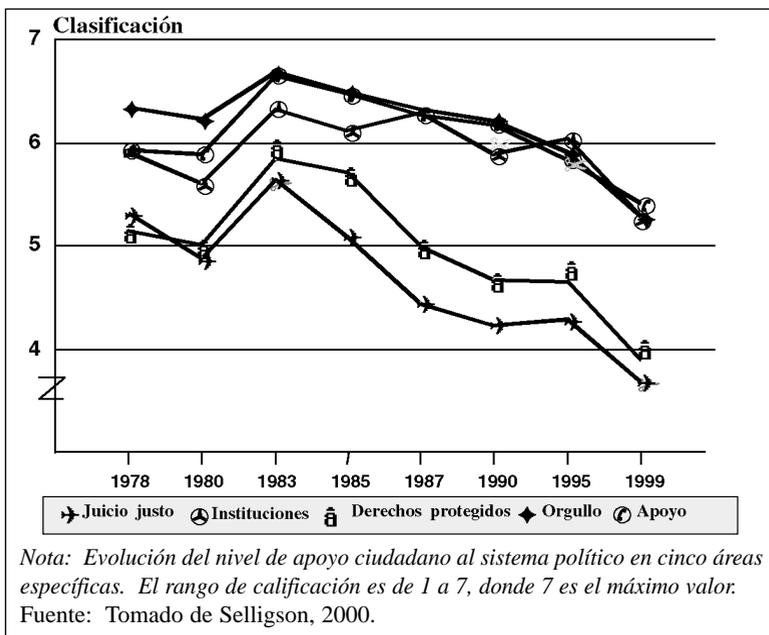
Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones. Costa Rica.

gidos⁹. Cada vez menos costarricenses esperan tener un juicio justo, si llegan a encontrarse en esa situación. Esta evidencia plantea una pérdida de legitimidad del sistema político. Véase Gráfico 2.

Todas estas constataciones originaron un proceso de trabajo y de pensamiento alrededor de dos conceptos: calidad de la democracia y auditoría. Como resultado se formó un núcleo que las unifica, y que se denomina Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia. (Ver Recuadro 4).

⁹ Seligson, M. 2000. *Troubles in paradise?* San José, Costa Rica: Conferencia La Democracia en Costa Rica, Problemas, Tendencias, Perspectivas. 1-20.

Gráfico 2



Esta auditoría tiene dos propósitos. Primero, determinar cómo estudiar el contenido democrático de la vida política en las democracias, y segundo, cómo convertir una evaluación de contenido democrático en una herramienta para fortalecer las prácticas democráticas entre los ciudadanos y sus instituciones políticas.

Para su concepción, se partió de la noción de auditoría como el examen de las cuentas e informes por parte de especialistas, que no son los responsables de prepararlos, “a fin de asegurar la plena rendición de cuentas y apoyar (...) en la ejecución de las responsabilidades”¹⁰.

¹⁰ GAO, 1998; Brittanica Online, 1998; Richiutte, 1998. Citados en *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*, 2000.



El propósito de este tipo de examen es evaluar prácticas; su estilo es la máxima cobertura de los asuntos y requiere de la participación de los sujetos de estudio. El punto de partida no es una hipótesis, como en la investigación académica, sino que lo que se espera como resultado es el mejoramiento de las prácticas y quizás algún desarrollo teórico.

El concepto de auditoría calza muy bien, pero ¿cómo operacionalizarlo? Estableciendo, fundamentalmente un umbral mínimo democrático, que son las aspiraciones mínimas de procedimientos, al estilo de la poliarquía italiana, y un umbral máximo de calidad de la democracia, que es el horizonte de las mejores prácticas democráticas. El punto, entonces, es determinar en qué lugar está el país entre el mínimo y las aspiraciones máximas democráticas.

Para ello se utilizan estándares. Este es un concepto basado en los lineamientos de ISO (siglas en inglés de la Organización Mundial de Estandarización), que establece que un estándar es un acuerdo documentado y bien descrito, con especificaciones técnicas u otros criterios precisos, que son aplicados consistentemente como reglas, directrices o definiciones de características, para asegurar que los materiales, productos, procesos y servicios son apropiados para el propósito con que fueron creados.

Retomo aquí la idea de que la calidad de una democracia no es un atributo general de todo régimen político, sino el efecto acumulado del desempeño institucional y de la actividad de los ciudadanos en múltiples áreas. De ahí la importancia del concepto de estándar.

La ciudadanía ve la democracia como una forma de organizar la vida en sociedad, no únicamente como un régimen político. Por ello, no la evalúa como un paquete sino que se concentra en aquellos aspectos cercanos a su experiencia cotidiana, empleando criterios para determinar el desempeño democrático, la eficacia, la transparencia y el respeto por la ley.

El Gráfico 3 muestra la evaluación de relaciones verticales y horizontales obtenida mediante diez métodos de trabajo distintos. Este es el mapa de la calidad de la democracia para los 33 estándares definidos para Costa Rica, referidos a diez dominios o ámbitos diferentes: procesos electorales, partidos políticos, la generación de leyes, la administración de las leyes, el trato ciudadano, gobiernos locales, participación ciudadana, sociedad civil, opinión pública y cultura cívica. En el Gráfico se observan los umbrales mínimos, o

lo que se podrían denominar, las áreas de problemas de la democracia costarricense, sus fronteras críticas.

Los estándares de calidad se construyeron mediante una revisión amplia de la teoría política, en lo referente a cuáles son las aspiraciones de la democracia. Esto fue validado mediante un proceso de consulta con unas cuarenta personalidades costarricenses del mundo sindical y político, de operadores políticos, y representantes de la sociedad civil, entre otros.

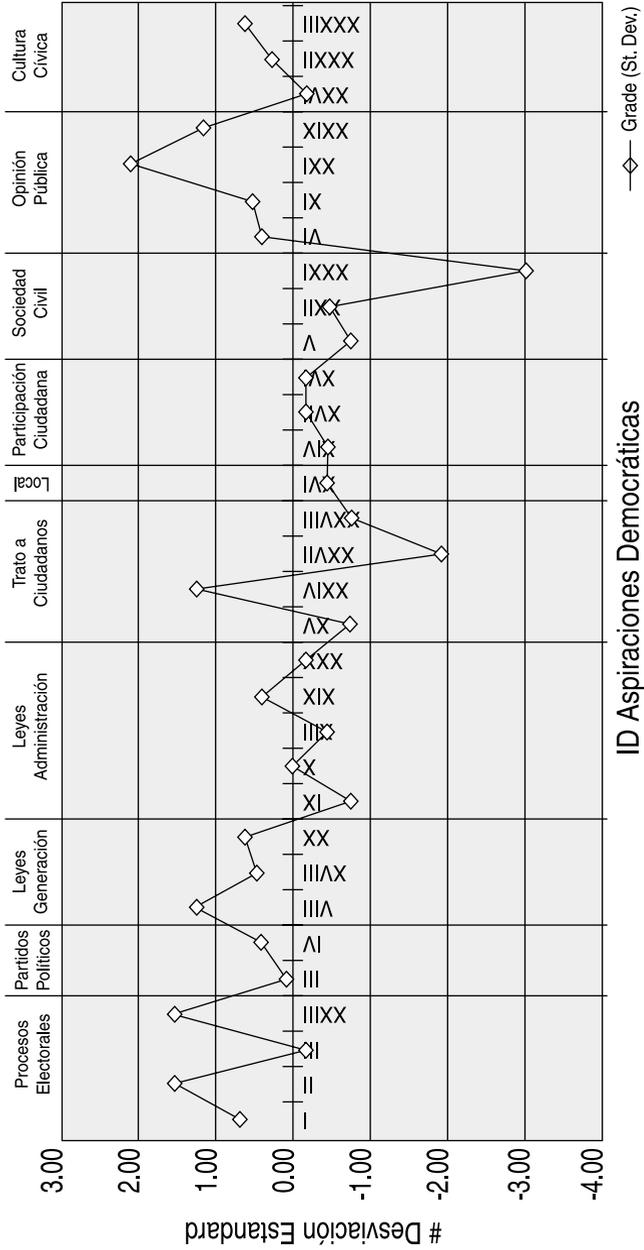
Una primera gran conclusión es que en Costa Rica existe un cumplimiento de los umbrales mínimos de la democracia. Existen buenas prácticas de vida democrática en una gran cantidad de asuntos, pero también umbrales críticos en unos cuantos.

Los puntos más problemáticos en Costa Rica se refieren a las diferencias de género, es decir, a la participación de las mujeres no solo en el sistema político sino también en la representación en sociedad. Hoy por hoy, la participación de la mujer en cooperativas, sindicatos y otros ámbitos está más restringida, que incluso en el mismo mundo político.

Otra frontera crítica para el país se refiere a la calidad de la representación en la sociedad civil. La vida política o la vida democrática en la sociedad civil es bastante limitada.

Entre los impactos esperados de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia está la publicación, a mediados del 2001, de los resultados. Además, hay que citar el sustento a la participación de diferentes instituciones y sectores sociales durante la investigación y evaluación, la creación de espacios adicionales para el escrutinio público, y la

Gráfico 3
Calidad de la Democracia en Costa Rica, según los evaluadores
por dominio y estándar de las aspiraciones democráticas



sistematización de fuentes de información. Todo ello contribuirá a un mejoramiento de los informes sobre Desarrollo Humano en Costa Rica.

Algunos países han demostrado interés en iniciar procesos similares. De concretarse, este constituiría un importante impacto de este esfuerzo.

Recapitulando...

A lo largo de este documento se expusieron los fundamentos de la rendición de cuentas, descubriendo intrincadas relaciones entre el Estado Democrático de Derecho, la gobernabilidad y los procesos de transformación en la sociedad. También se subrayó la enorme importancia de aspectos como el trato ciudadano. Finalmente, se han presentado tres experiencias, que pueden ser consideradas como buenas prácticas en materia de rendición de cuentas.

La principal conclusión del trabajo es que en una época de ajustes estructurales y de globalización, donde la reconsideración sobre el fortalecimiento institucional y la gobernabilidad favorece retomar el desarrollo de las agendas nacionales, se detecta una necesidad por contar con instrumentos para la exigibilidad de los Derechos Humanos y para elevar la calidad de la democracia.

Estos instrumentos deben cumplir con ciertos requisitos que sirvan para identificar, justificar y ampliar el cumplimiento de los derechos humanos que agrega la exigibilidad jurídica, acciones de promoción e influencia. Deben motivar la participación ciudadana informada y activa, al tiempo que amplíen los horizontes de la sociedad en cuanto a la cobertura, ratificación y cumplimiento de los derechos humanos y de

la vida democrática, a fin de restablecer la fe en un destino común como nación y elevar la calidad de la democracia.

Bibliografía

Banco Mundial. 1997. *Informe mundial de desarrollo*. Nueva York: Oxford University Press.

Beetham, D.E. 1994. *Defining and Measuring Democracy*. Londres: SAGE.

Defensoría de los Habitantes. 2000. *Informe Anual*. San José. Costa Rica.

Esquivel, M. y J. Guzmán. 1999. Documento elaborado para la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia. En publicación.

O'Donnell, Guillermo. 1997a. *Polyarchies and the (Un) Rule of Law in Latin America*. Viena: Conferencia Internacional sobre Calidad de la Democracia.

O'Donnell, Guillermo. 1997b. *Horizontal accountability and new polyarchies*. Universidad de Notre Dame: Documento mimeografiado.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2000. *Informe de Desarrollo Humano, 2000*. Mundi Prensa, España.

Proyecto Estado de la Nación. 2000. Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia. San José, C.R., 2001.

Proyecto Estado de la Nación. 2000. *Sexto Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Imprenta Lil, S.A.

Proyecto Estado de la Nación. 1999. *Quinto Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Editorama.

Proyecto Estado de la Nación. 1998a. *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*. San José: Mimeo.

Proyecto Estado de la Nación. 1998b. *Democracia y Rendición de Cuentas en Costa Rica*. San José: Documento elaborado a solicitud de la UCCAEP.

Proyecto Estado de la Nación. 1996. *Segundo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Lara Segura y Asociados.

República de Costa Rica. *Constitución Política de Costa Rica*. San José: Imprenta Nacional.

Seligson, M. 2000. *Troubles in paradise?* San José, Costa Rica: Conferencia La Democracia en Costa Rica, Problemas, Tendencias, Perspectivas. 1-20.

Stiglitz, J. 1999. *Más Instrumentos y Metas más amplias: desde Washington hasta Santiago*. Mimeo.

Unimer RI. 1999. *Informe final de la Encuesta Nacional para la Auditoría ciudadana de la calidad de la democracia*. San José, Costa Rica.

Vargas Cullell, J. 2000. *The Citizen's Audit on the Quality of Democracy in Costa Rica: Improving Accountability and Civic Participation in a Mature Democracy*. San José: Mimeo.

Procesos de cambio en el Poder Judicial

Cristina Rojas Rodríguez

Introducción

Vivimos en un mundo vibrante de energía. Todo se mueve, todo permuta, todo evoluciona. Nuestra Naturaleza, al igual que la de todo cuanto nos rodea, es eternamente mutante en el devenir de la Historia. Sus variaciones, se producen a través de procesos continuos de cambio, la mar de las veces, casi imperceptibles. Otros, vertiginosos, turbulentos y avasallantes.

Pasamos muchos años en que el discurrir del tiempo parecía ir muy lento. Tomaba meses, y hasta años, informarse de los acontecimientos y los avances que se producían en otras latitudes. Hoy sin embargo, las distancias, los espacios y los tiempos que antes formaban brechas casi insalvables, dejaron de existir, gracias al desarrollo científico en las diferentes ramas del saber humano, la informática y las telecomunicaciones.

Lo anterior pone a prueba nuestra capacidad individual, colectiva, e institucional, de adaptarnos para hacerle frente a esos procesos de cambio de forma creativa e innovadora, a

fin de no asumirlos como barreras insalvables, sino más bien, como oportunidades para crecer y mejorar.

El Poder Judicial de Costa Rica, no puede, ni debe abstraerse de estas transformaciones, sino más bien debe abrirse al aprendizaje que de ellas pueda extraer, y readecuarse a fin de poder cumplir a cabalidad con la razón de ser de su propia existencia.

En los párrafos subsiguientes haremos un repaso del proceso evolutivo del Poder Judicial costarricense. Analizaremos la problemática que enfrenta en la actualidad y sus proyecciones hacia el Siglo XXI.

Del Pacto de la Concordia a la Constitución Política de 1949

Dos meses y medio después de haber recibido la noticia de independencia, el 1 de diciembre de 1821, los costarricenses adoptamos nuestro primer documento constitucional, a saber: el Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica, mejor conocido como Pacto de la Concordia. A partir de entonces, en Costa Rica han tenido vigencia catorce Constituciones¹, aunque como bien lo afirma el historiador y jurisconsulto, Jorge Enrique Guier, únicamente tres de ellas

¹ Cartas fundamentales costarricenses. Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812; Pacto Social Fundamental Interino del 1ero. de Diciembre de 1821 o Pacto de la Concordia; Primer Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica de 19 de Marzo de 1823; Segundo Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica de 16 de Mayo de 1823; Constitución de la República Federal de Centro América del 22 de Noviembre de 1824; Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica del 21 de Enero de 1825; Decreto de Bases y Garantías del 8 de marzo de 1841; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Costa Rica del 9 de Abril de 1844; Constitución del 21 de Enero de 1847; Constitución de la República del 22 de Noviembre de 1848; Constitución Política del 27 de

han importado cambios substanciales, a saber: el Pacto de la Concordia de 1821, La Ley Fundamental del Estado de 1825 y la Constitución Política de 1871.

Es precisamente en el Pacto de la Concordia, donde se organiza por primera vez, la Administración de Justicia costarricense. Con él surge a la vida nuestro primer “Tribunal para administrar la justicia pronta y rectamente”.

En 1824, se promulga el Decreto No. V de la Asamblea Nacional Constituyente, que es el primer documento patrio en adoptar la doctrina de la división de poderes del Estado, siguiendo las ideas políticas de Locke y Montesquieu, bajo la influencia tanto de la Revolución Francesa como de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América de 1776.

El artículo tercero de éste cuerpo legal, establece que el Supremo Poder del Estado, estará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y atribuye el ejercicio del último, a una Corte Superior de Justicia, que se elegiría popularmente.

Mas no fue sino hasta la promulgación de la Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica, el 25 de enero de 1825, en que se establecen por primera vez, las bases organizacionales y estructurales del Poder Judicial. Una vez instalada la Corte Superior de Justicia con gran solemnidad en 1826, y durante el transcurso de los siguientes veinte

Diciembre de 1859; Constitución Política del 18 de Febrero de 1869; Constitución Política del 7 de Diciembre de 1871 (primera etapa de 1871 a 1876, segunda etapa de 1882 a 1917 y tercera etapa de 1919 a 1948); Constitución Política del 8 de junio de 1917; Constitución Política del 7 de Noviembre de 1949.

años, aplicó las Leyes de Indias promulgadas por España para regir las posesiones españolas en América. Su organización interna se rigió de conformidad con lo establecido en el Reglamento de la Administración de Justicia en Cualquier Instancia, de ese mismo año.

Como dato curioso de la época -es importante comentar que por inopia- los primeros presidentes que tuvo la Corte fueron nicaragüenses y guatemaltecos, ya que los Magistrados costarricenses no eran abogados, sino simplemente personas muy calificadas. Esta situación se mantuvo en vigencia hasta 1842, en el que don Manuel Mora Fernández se convirtió en el primer costarricense que ocupó el cargo de Presidente de la Corte Superior de Justicia.

La nomenclatura de Corte Suprema de Justicia no fue adoptada sino hasta la Constituyente de 1843-1844. En ella los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia fueron llamados Ministros-Jueces.

Por su parte, la primera Ley Orgánica del Poder Judicial fue promulgada hasta en el año de 1851, pero no fue sino hasta la Constitución de 1859 en que se exigió el título de abogado para el ejercicio del cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y se creó el cargo de “co-Juez Nato”, hoy en día denominado, Magistrado Suplente, para suplir las faltas de los titulares.

Como consecuencia de los hechos políticos que culminaron con el derrocamiento del presidente José María Castro Madriz, se promulgó la Constitución Política de 1869. En ella se dividió la Corte en dos Salas: la Primera y la Segunda, y se aumentó el número de magistrados de siete a nueve.

Esta Constitución también fue relevante en la temática tratada, porque en ella se elevó a la categoría de entidad constitucional, el Ministerio Público, y se asignó un Fiscal a cada una de las dos Salas.

En una América debatida entre dictaduras y tiranías más o menos encubiertas, la Constitución de 1871 reafirmó las instituciones democráticas heredadas y conservadas desde la promulgación del Pacto de la Concordia. También fortaleció y solidificó la estructura del sistema presidencialista costarricense.

Estableció que el Poder Judicial quedaba conformado por la Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales y Juzgados establecidos por ley. Mantuvo la división de la Corte en dos Salas, bajo la responsabilidad de un presidente y varió el número de Magistrados a siete, disponiendo que fueran electos por cuenta del Congreso y no por medio del Presidente de la República. Cabe anotar asimismo, que el Congreso tenía además la facultad irrestricta de fijarles el sueldo a los Magistrados, aumentárselos y/o disminuírseles, a su arbitrio².

Fundamentales en la consolidación del Poder Judicial fueron la Ley Orgánica de Tribunales de marzo de 1887 y la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1937. Por su orden, a través de ellas se estableció por primera vez, la independencia del Poder Judicial y el Principio de Autonomía, que éste tiene en el ejercicio de sus funciones.

² Araya Pochet, Carlos y Chévez Aguilar, Nazira. 2001. *Constitución Política Comentada de Costa Rica*. Mc-Graw Hill. Pág. 658

En 1937 se incrementó el número de Salas en que está dividida la Corte, incluyéndose además de las Salas Civil y Penal, una de Casación. Asimismo, se aumentó el número de Magistrados de nueve a once.

La Corte fue reorganizada nuevamente en el año de 1940 cuando se crearon dos salas de apelaciones adicionales, para quedar conformada de la siguiente manera: cuatro salas de apelaciones, dos civiles y dos penales, y una Sala de Casación, integradas ahora por diecisiete Magistrados.

La Constitución Política de 1949 y el afianzamiento institucional del Poder Judicial

Finalizada la Guerra Civil de 1948, la Junta de Gobierno que asumió el poder, emitió el Decreto Ley No. 3 del 8 de mayo de ese mismo año. Ordenó el reemplazo de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, y declaró la interinidad de todos los funcionarios y empleados del Poder Judicial, con la excepción de los Magistrados nombrados por la Junta para que conformaran dicha Corte, con el objetivo de una total reorganización de los Tribunales de la República.

Instituyó a su vez, dos Tribunales de Jurisdicción Especial, compuesto cada uno de cinco miembros. El Tribunal de Sanciones inmediatas por una parte, cuya función fue la de conocer hechos delictuosos cometidos por los funcionarios de los gobiernos de Calderón y Picado, y por otra, el Tribunal de Probidad, para juzgar como Tribunal de Conciencia, los casos de peculado o enriquecimiento ilícito, de los funcionarios principales del gobierno derrocado. Estas jurisdicciones especiales tuvieron la misma vigencia que la Junta de Gobierno, que detentó el poder.

Como consecuencia del proceso revolucionario de 1948, emergió un extraordinario fortalecimiento institucional del Poder Judicial. La Junta de Gobierno establecida llamó a una Asamblea Nacional Constituyente que dejó sin efecto, a partir del 8 de mayo de ese año, la Constitución Política de 1871, que había regido los destinos patrios durante setenta y ocho años. Es así como, el 7 de Noviembre de 1949 se promulgó la nueva carta constitucional que, con ligeras variaciones en cuanto al tema que interesa, nos rige en la actualidad.

Entre los principales aportes de la nueva Carta Magna, podemos citar los siguientes: reitera el principio clásico de separación de poderes, al dividir las funciones estatales y otorga su ejercicio a tres órganos constitucionales; establece con toda claridad, que la función jurisdiccional será ejercida por medio de la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales que la ley establezca; consagra el principio de total y absoluta independencia del Poder Judicial, en relación con los otros Poderes del Estado y órganos constitucionales, en lo político y lo funcional; establece que el Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley y las resoluciones, que dicte en asuntos de su competencia; no se le imponen otras responsabilidades, que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos; ordena la vinculación de todos los tribunales al Poder Judicial; proscribire los tribunales especiales; establece que corresponde a la Corte Suprema de Justicia pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones emitidas por la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo; garantiza que la discusión y aprobación de proyectos de ley referidos a la organización y funcionamiento del Poder Judicial, deben serle consultadas; amplía el período de los Magistrados, que presiden las salas de

cuatro a ocho años, a quienes garantizó su inamovilidad exigiendo, que para su no-reelección, sea necesario un voto en contra de los dos tercios de los diputados de la Asamblea Legislativa³.

- ***Alcances de la independencia política y funcional del Poder Judicial***

La independencia política del Poder Judicial implica que tiene el poder-deber de tutelar los derechos consagrados en la Constitución y ejercer el control judicial en lo que respecta a la aplicación, interpretación o integración de las normas legales. Comprende asimismo, la no-interferencia de influencias externas en las decisiones y fallos de carácter jurisdiccional

En virtud de la independencia funcional, el Poder Judicial:

- 1) monopoliza el conocimiento y resolución de todas las controversias que se susciten en el país, con la excepción de la materia electoral, 2) aplica la ley -comprendiendo en este concepto la ley formal, los reglamentos, la costumbre y los principios generales de Derecho- en sentido material al caso concreto, controlando a un tiempo a los gobernantes, para que actúen dentro de los límites del derecho, 3) ejecuta las resoluciones que pronuncia, 4) garantiza a los funcionarios que administran justicia su imparcialidad plena, y 5) ejerce potestades institucionales para auto-organizarse y nombrar su propio personal, sin la intervención de los otros poderes del Estado.

³ Ver al efecto los Artículos 9, 152, 153, 154, 158 y 162 de la Constitución Política de 1949. Gutiérrez Gutiérrez, Carlos José. *La Constitución 50 Años Después*. En: *Temas Claves de la Constitución Política*. 1999. Investigaciones Jurídicas, S.A. Págs. 47 y 48, y Araya Pochet y Chévez Aguilar. Op. Cit. Pág. 660.

- ***Limitaciones a la independencia política y funcional entre poderes del Estado***

El constituyente fue sabio al determinar, algunas limitaciones a la independencia política y funcional entre los poderes del Estado.

Estas limitaciones implican a su vez, cierto control del uno respecto del otro. Veamos: 1) el derecho al veto que tiene el Poder Ejecutivo con el Legislativo, 2) el indulto y la amnistía que otorga el Ejecutivo ante los fallos judiciales, 3) la declaratoria de inconstitucionalidad por parte del Poder Judicial, cuando alguna ley aprobada por la Asamblea Legislativa presente roces con la Carta Fundamental, y 4) el nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia por el Poder Legislativo.

- ***Excepciones a la unificación de todos los tribunales dentro del Poder Judicial***

La Constitución de 1949, trató de unificar todos los tribunales dentro del Poder Judicial, sin embargo, dentro de este proceso de unificación, subsistieron dos excepciones: 1) el juzgamiento de las faltas de policía y 2) el fallo de las contenciones entre el Estado y sus funcionarios, por razón de su empleo dentro del Régimen del Servicio Civil, encargado a un Tribunal de nombramiento del Poder Ejecutivo. Posteriormente, se agregó un Tribunal Fiscal Administrativo para conocer las fijaciones de impuestos directos.

El proyecto original de la Constitución del 49, fue elaborado por una Comisión Redactora integrada por los licenciados Fernando Baudrit, Fernando Volio, Fernando Lara, Manuel A. González, Rafael Carrillo, Eloy Morúa, Rodrigo Facio, Fernando Fournier y el profesor Abelardo Bonilla.⁴

⁴ Ver al efecto: Fournier Acuña, Fernando. 2001. *Historia del Derecho*. 3era.

Cabe señalar, que el texto redactado por la Comisión, era mucho más moderno y avanzado, que el aprobado por la Constituyente.

Innovaciones en el Poder Judicial a partir de la Constitución Política de 1949

- ***Independencia económico-financiera del Poder Judicial***

Quizás una de las transformaciones de mayor relevancia en la segunda mitad del siglo XX, fue la promovida por el entonces presidente de la República, don José Figueres Ferrer. El 30 de mayo de 1957, se aprobó la reforma al párrafo 2 del artículo 177 de la Constitución Política, mediante la que se consagró la independencia económico-financiera del Poder Judicial.

A través de la asignación de una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios de la República calculados para el año económico, la reforma representó un hecho de trascendental importancia para la consolidación institucional del Poder Judicial. Le garantizó un mínimo de ingresos que, si bien es cierto no son determinados, sí son -con algún acierto- definibles y suficientes para satisfacer sus múltiples necesidades fundamentales, con la certeza de que, la planificación del gasto para tales ingresos, será efectiva siempre y cuando el gasto planeado esté dentro del mínimo de ingresos previsible y sea ampliamente justificado.

Esta reforma permitió la posibilidad de crear los tribunales que requiere el servicio judicial, atendiendo así, las nuevas

demandas de la sociedad costarricense provocadas, entre otras razones, por el crecimiento poblacional, el paso de la sociedad agrícola a la sociedad industrial, las complejidades de la vida moderna, los vertiginosos desarrollos científicos y tecnológicos, y las demandas de integración comercial centroamericana en primera instancia, y la internacionalización y la globalización a posterioridad.

En consecuencia, se crearon nuevas jurisdicciones especializadas⁵, amén de las relativas a la materia civil, comercial y penal, nuevos juzgados y tribunales de apelaciones en diferentes partes del país, todo de acuerdo al mejor criterio de la Corte y a su aprobación, en la Asamblea Legislativa, mediante leyes especiales o su inclusión en el Presupuesto General de Gastos del Poder Judicial. Asimismo, se incorporó en el presupuesto judicial, una partida de adquisición de inmuebles, de construcciones y de adiciones y mejoras.

• ***Reforma del Sistema Penal en la década de los setenta***

A principios de la década de los setenta, se promulgaron dos nuevos códigos de gran trascendencia: el Penal de 1971 y el de Procedimientos Penales, que entró en vigencia en el año de 1975, conjuntamente con una Ley Especial Sobre Jurisdicción de Tribunales.

Para esa fecha, la administración de justicia, en la materia en cuestión, databa de 1906 y se encontraba paralizada por procesos lentos y engorrosos, de corte inquisitorial, onerosos para las partes e incapaces de dar respuesta eficiente a la creciente demanda de sus servicios, como consecuencia,

⁵ Con la transformación del Juzgado Civil de Hacienda en Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, se creó una jurisdicción totalmente separada de la laboral, civil y penal.

entre otros, del incremento en los índices nacionales de criminalidad.

La introducción de la oralidad en los procesos penales, la creación tanto del Organismo de Investigación Judicial, (OIJ), como del Ministerio Público y la Defensa Pública, acompañados de una reestructuración general de los Tribunales⁶, tuvo como consecuencia una revolución completa en el Sistema de Administración de Justicia Penal.

Cabe resaltar que con el nuevo Código, el Poder Judicial asumió no sólo las funciones de investigación y de acusación, de anterior competencia del Poder Ejecutivo, sino además, el juzgamiento de lo que hasta entonces se conoció como “faltas de policía” y que, a partir de esa fecha, se llamó “faltas y contravenciones”.

• ***Reformas al Poder Judicial en la década de los 80***

El 1 de julio de 1980, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley No. 124, que reformó sustancialmente la estructura organizacional y funcional del Poder Judicial, con el fin de darle mayor celeridad a la tramitación de los asuntos sometidos a su conocimiento.

La reforma dispuso que la Corte Suprema de Justicia estuviera compuesta por tres Salas, en lugar de dos, con igualdad formal, aunque la Primera, tendría un rango superior. La Sala Primera, que reemplazó a la antigua Sala de Casación, es más numerosa⁷ que la Segunda y la Tercera, y su

⁶ Se crearon los Tribunales Superiores Penales integrados por tres jueces y se establecieron numerosos juzgados unipersonales en todo el país, reforzándose a un tiempo la contratación de personal especializado en las diferentes labores

⁷ La Sala Primera en virtud de la Ley No. 124 del 1o. de julio de 1980 estaba

presidente, es al mismo tiempo, el presidente de la Corte Suprema de Justicia⁸.

En virtud de esta reforma, la Sala Primera conocería: los recursos de amparo, antes de conocimiento de la Corte Plena, los Recursos de Casación y revisión en materia contencioso administrativa y en juicios ordinarios civiles y comerciales, los recursos de amparo y los de competencia, que pudieran ocurrir entre los Tribunales Superiores Civiles o entre los Tribunales Superiores Contencioso Administrativos.

En tanto, la Sala Segunda conocería los Recursos de Casación y revisión en juicios ordinarios de Familia o de Derecho Sucesorio, de juicios universales, ejecuciones de sentencia, en que el recurso no fuera de conocimiento de la Sala Primera y de la tercera instancia rogada en asuntos laborales.

Por su parte, la Sala Tercera, tendría sometidos a su conocimiento los Recursos de Casación y revisión en materia penal de los delitos de injurias y calumnias previstos en la Ley de Imprenta y de las competencias de los Tribunales Penales.

A partir de la aprobación de la Ley de Reorganización de la Corte Suprema de Justicia, la práctica del régimen disciplinario en la Corte fue ejercida por las tres salas, la segunda instancia pasó a ser de conocimiento de los Tribunales Superiores y al Secretario de la Corte, se le otorgó la facultad de autenticar firmas de los notarios públicos y funcionarios judiciales.

conformada por siete magistrados, en tanto que las otras dos Salas, con cinco Magistrados cada una.

⁸ Artículo 162 de la Constitución Política vigente a esa fecha.

El 2 de junio de 1982, la Asamblea Legislativa, aprobó una reforma al Artículo 162 de la Constitución Política, que fortalece la independencia funcional del Poder Judicial, al dar la potestad a la Corte Suprema de Justicia de nombrar a su Presidente.

• ***Transformación de la Justicia Constitucional***

El cambio más radical sufrido por la actual Constitución, y a su vez, el de mayor impacto en el ordenamiento jurídico costarricense en la segunda mitad del Siglo XX, es la transformación de la Justicia Constitucional.

Pese a que la Carta Fundamental de 1949 ya había otorgado el control de la constitucionalidad a la Corte Suprema de Justicia, lo cierto es que ese sistema funcionó defectuosamente hasta el 19 de Octubre de 1989, con la reforma de los artículos 10 y 48 de la Constitución, donde se promulgaron la Ley de la Jurisdicción Constitucional y la Ley No. 7128, de Creación de la Sala Cuarta Constitucional.

Antonio Picado, citado por Carlos José Gutiérrez en “La Constitución 50 Años después” afirma, que hasta esa fecha, jurisprudencialmente, lo que se creó fue una “*presunción de constitucionalidad*”. Para ese período, según Gutiérrez, resulta plenamente válido lo expresado por Rubén Hernández, para quien “el recurso de inconstitucionalidad es la forma procesal de lograr que una norma obviamente inconstitucional sea declarada constitucionalmente legítima...”⁹.

A pesar de ello, y con el fin de hacer honor a quien honor merece, es importante acotar que la situación descrita comenzó a cambiar al asumir la Presidencia de la Corte, el

⁹ Gutiérrez Gutiérrez, Carlos José. Op. Cit. Pág. 50.

licenciado Fernando Coto Albán y fue confirmada con la presidencia de Ulises Odio Santos.¹⁰

El destacado rol del insigne Maestro de generaciones de abogados y jueces, jurista universal, erudito en todos los campos del Derecho, visionario, de claro entendimiento y humildad sin límites, el licenciado Ulises Odio Santos, no se limitó a inspirar a la Corte en la búsqueda de pautas y principios de alta aplicación. Bajo la presidencia de este ilustre reformador¹¹, la Corte comenzó a asumir la tarea de interpretación de los textos constitucionales y a ejercer un control efectivo sobre las actuaciones de los otros poderes del Estado, lo que incluyó juicio sobre su oportunidad, su justicia y los grados de razonabilidad.

Preocupado por la calidad, la eficacia y la eficiencia en el servicio judicial, don Ulises inspiró y promovió por todos los medios a su alcance, tanto la creación de la Escuela Judicial, como la institucionalización de la Carrera Judicial. Resulta indubitable hoy en día, el efecto determinante que ambas han tenido en el fortalecimiento institucional del Poder Judicial.¹²

¹⁰ Ibid.

¹¹ En ocasión del homenaje que el Instituto Costarricense de Cultura Hispánica rindiera al Lic. Ulises Odio Santos, ex presidente de la Corte Suprema de Justicia, la Magistrada Dra. Dora María Guzmán destacó además de lo supra expuesto, la decisiva participación de este distinguido Juez en la introducción exitosa de la oralidad en los procedimientos penales y laborales, lo mismo que su preocupación constante por el bienestar profesional y material de los empleados judiciales. Consecuente con este interés, fue el primer funcionario que impartió preparación a sus propios subalternos, mediante cursos referentes a la labor propia del juzgado a su cargo. Con ello dio el primer paso hacia la creación de la actual Escuela Judicial. De igual manera, promovió de forma determinante, la creación de la Caja de Préstamos y Descuentos y el Fondo de Socorro Mutuo del Poder Judicial.

¹² Véase: Ley de Carrera Judicial, No. 7338 de 5 de mayo de 1993.

La creación de la Jurisdicción Constitucional puso en marcha una verdadera revolución. La Constitución dejó de ser un conjunto declarativo de buenas intenciones, para transformarse en la Norma Fundamental que se impone con poder inexorable, coercitivo y sancionatorio sobre el resto de la normativa jurídica existente.

La Sala Constitucional está integrada por siete Magistrados¹³ nombrados por voto de las dos terceras partes del total de miembros de la Asamblea Legislativa. Tiene sometido a su conocimiento, como Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia, la resolución de los casos de inconstitucionalidad y la procedencia de los Recursos de Amparo y Habeas Corpus. Además, tiene la posibilidad del control previo, mediante solicitud de la Asamblea Legislativa a la Sala, y en algunos casos, como en el de la aprobación de tratados internacionales, la consulta obligatoria.

La Sala sólo está sometida a la Constitución y la ley, y su jurisprudencia y precedentes son vinculantes “erga omnes”, salvo para sí misma. En virtud de lo anterior, lo que ella resuelva, es vinculante para los demás órganos públicos, tanto administrativos como judiciales, así como para todos los particulares.

Cabe acotar, que la popularmente llamada Sala Cuarta, ha desarrollado una gestión sumamente activa en defensa de la supremacía de las normas constitucionales y de la vigencia efectiva de los Derechos Humanos, en lo que bien podría calificarse como “una verdadera revolución en este campo”¹⁴.

¹³ En virtud de esta reforma, el número de Magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia aumentó a veintidós.

¹⁴ Sáenz Carbonell, José Francisco. *Orígenes del Control de Constitucionali-*

- ***Otras funciones y competencias asignadas al Poder Judicial en el transcurso de la segunda mitad del Siglo XX***

Atendiendo la urgencia de adecuar los servicios jurisdiccionales a las nuevas demandas de una sociedad en constante cambio, el Poder Judicial ha sido transformado profundamente en la segunda mitad del Siglo XX, tanto en lo organizacional como en lo funcional.

Amén de la creación de la jurisdicción constitucional supra expuesta, tanto la organización interna como las funciones y competencias de la Corte fueron modificadas y ampliadas a través de la creación de nuevas jurisdicciones especializadas, como la Contencioso-Administrativa, Familia, Agraria y Penal Juvenil.

Por otra parte, la promulgación de varias leyes tales como: la Ley General de Administración Pública, (1978); La Ley de Promoción de Igualdad Social de la Mujer, (1990); La Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, (1995); La Ley Contra la Violencia Doméstica, (1996); La Ley de Pensiones Alimenticias, (1996); El Código de la Niñez y la Adolescencia, (1998); La Ley de Notificaciones, Citaciones y otras Comunicaciones Judiciales, (1996); La Ley de Pensiones Alimentarias, (1997); La Ley sobre Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social, (1997); y la promulgación de nuevos Códigos de Procedimientos Civiles y Penales; un nuevo Código Penal y Municipal; la creación de los Tribunales de Casación y las leyes que regulan el accionar tanto del Ministerio Público, como del Organismo de Investigación Judicial, amén de las

dad en Costa Rica, (1812-1937) En: Revista de Derecho Constitucional. 1991. Tomo I, Corte Suprema de Justicia. Pág. 27.

reformas a la Ley de Tránsito, la legislación ambiental y la de propiedad intelectual, lo mismo que la creciente judicialización de los conflictos en Costa Rica, han importado en la Corte Suprema de Justicia significativos cambios y redefiniciones en la esfera institucional, en cuanto a procedimientos, competencias y funciones.

Estos cambios obligaron a esta institución, de igual forma, a modificar su organización interna a fin de poder satisfacer las necesidades logísticas y administrativas, que la prestación de los servicios jurisdiccionales conlleva.

En razón de lo anterior, se creó el Consejo Administrativo, la Dirección Ejecutiva del Poder Judicial, la Auditoría Judicial, el Departamento de Planificación, con una Sección de Estadísticas y el Consejo Superior.

- ***Programa de Modernización de la Administración de Justicia***

El Contrato de Préstamo entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar el Programa de Modernización de la Administración de Justicia, fue suscrito el 20 de febrero de 1995 y aprobado por la Asamblea Legislativa mediante la Ley No. 7496.

En su conceptualización se tomaron ideas sobre administración judicial de Alemania, España y Estados Unidos, así como las surgidas de amplios debates llevados a cabo con la participación tanto de funcionarios judiciales como de miembros de la sociedad civil costarricense.

El Programa pretende: a) consolidar un sistema moderno de Administración del Poder Judicial, b) mejorar la gestión de

los despachos y el servicio público de la justicia, c) facilitar el acceso y uso de la información referente a la jurisprudencia, la doctrina y la legislación vigente, y d) capacitar a los distintos agentes que participan en la administración de justicia. Así, se piensa hacer realidad el ideal de eficiencia institucional representado en el aforismo de **“justicia pronta y cumplida”**.

En su diseño se estimó, que una de las principales causas de la lentitud y la ineficiencia de los despachos judiciales, se encontraba en el tipo de organización, que prestaba escasa importancia a nociones tales como el flujo de trabajo, el rendimiento, la productividad y la adopción de tecnologías modernas de tratamiento de la información.

El proyecto implica la ejecución de cuatro componentes que tienen como eje central el mejoramiento de la gestión de los Despachos Judiciales. Implica además, la dotación de herramientas de acceso a la legislación, jurisprudencia y doctrina, así como el fortalecimiento de la estructura administrativa a los operadores jurídicos, para lograr procesos más ágiles como apoyo a la labor jurisdiccional y la reorganización de la Escuela Judicial¹⁵.

El mejoramiento de la gestión de los Despachos Judiciales consideró el desarrollo de la tecnología de la información aplicada a la administración de justicia en sus dos vertientes, denominadas informática de gestión e informática documental.

¹⁵ Corte Suprema de Justicia. *Informe de Labores Administración de Justicia 2000-2001*. Departamento de Publicaciones e Impresos Poder Judicial. Pág. 80.

El novedoso Sistema Costarricense de Gestión Judicial diseñado por el proyecto, tiene herramientas para emitir documentos en forma interactiva, el traslado de información o itineración del expediente, para que una vez ingresado un asunto, éste pueda ser accesado por cada despacho judicial competente, al tiempo que permite el seguimiento de la tramitación, ya que mantiene un registro histórico de todos los trámites generados a lo largo de la vida del expediente.

El sistema permite también la integración de servicios comunes, tales como la Oficina de Recepción y Distribución de Documentos y la Oficina Centralizada de Notificaciones, lo mismo que el acceso y disponibilidad de la información para cada usuario.

El objetivo fundamental del componente de capacitación del proyecto es fortalecer la Escuela Judicial mediante el desarrollo de módulos de capacitación en temas punta del derecho, deficitarios para los operadores jurídicos. Desarrolla de igual forma, un programa de formación inicial dirigido a aspirantes a jueces y un proyecto de “Aula Virtual”.

A través del fortalecimiento de la gestión administrativa, el proyecto pretende introducir e implementar las más modernas técnicas de administración y uso racional de los recursos, dentro de un marco de mejoramiento continuo de las condiciones de trabajo, de infraestructura, de tecnología, y principalmente, del factor humano. Para eso, se han puesto en marcha dos programas: Fortalecimiento de los Departamentos Financiero-Contable y de Proveeduría y Fortalecimiento de la gestión de los recursos humanos del Poder Judicial. Como complemento y soporte de éstos, se procedió a desarrollar un Sistema de Información y de Ayuda a la Toma de Decisiones.

Se diseñó también un banco de proyectos en el Departamento de Planificación, Auditoría y Dirección Administrativa y se mejoraron las destrezas del personal en la definición y rediseño de proyectos.

El Departamento de Servicios Generales fue también debidamente fortalecido por el establecimiento de normas de arquitectura estandarizables y de la elaboración de un Plan de Mantenimiento Correctivo de Urgencias y de Mantenimiento Preventivo de Edificaciones.

Con el fin de coadyuvar a la seguridad jurídica del ordenamiento jurídico costarricense, la puesta en marcha del **Sistema Costarricense de Información Jurídica** (SCIJ), representa el mayor esfuerzo desarrollado hasta la fecha para hacer accesible la información completa y actualizada, tanto de la legislación vigente, como de la jurisprudencia judicial y administrativa, y ponerla a disposición de los operadores jurídicos y del público en general.

El Sistema permite la realización de consultas web de la norma a todas las sentencias, que citan dicha legislación. Esto se hace vía Intranet para los usuarios internos del Poder Judicial o de la Procuraduría General de la República e Internet, para el público en general.

Por su parte, el Sistema de Información de Doctrina Jurídica, (DOJUR), apoya los procesos de recopilación, clasificación, digitación, revisión, actualización y recuperación o consulta de la información relativa a las fichas bibliográficas de la doctrina jurídica, que administra la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

El objetivo principal de este componente del proyecto es desarrollar e implantar un conjunto de procesos de sistematización de datos jurídicos que ayuden a fortalecer el proceso enseñanza-aprendizaje y facilitar el acceso de la información a profesores, estudiantes, investigadores, abogados y público en general.

Otro gran logro del proyecto es la creación del Sistema de Depósitos y Pagos Judiciales (SDJ), coordinado con el Banco de Costa Rica, que propicia un incremento en la calidad del servicio brindado al público, así como una mejora en las condiciones de trabajo de los funcionarios judiciales involucrados con el sistema.

Servicios, tales como la vigilancia externa, fotocopias, cafetería y limpieza fueron privatizados, pero corresponde al Administrador supervisar y velar por la debida prestación de los mismos.

Como resultado de la ejecución del Plan de Modernización del Poder Judicial, en el transcurso del año 2000, la Corte Suprema de Justicia aprobó el Plan Estratégico del Poder Judicial 2000-2005 bajo el lema de “Justicia como servicio público de calidad”; promulgó un Código de Ética, que rige a todos los funcionarios judiciales tanto en y fuera de estrados judiciales; puso en funcionamiento un Sistema Automatizado de Identificación Dactilar (AFIS); redujo significativamente los casos pendientes de tramitación en los departamentos de Laboratorios de Ciencias Forenses, a través de la capacitación en servicio, la compra y la utilización de novedosos equipos tecnológicos; inició un proceso de acercamiento e información a las comunidades y creó una Contraloría de Servicios.

Es importante reconocer el valioso esfuerzo realizado por el Poder Judicial, tendiente a brindar un mejor servicio público y a su vez, a reducir el circulante judicial. La creación de “juzgados especializados” en diferentes partes del país, como los Juzgados Especializados en Violencia Doméstica; el proyecto para separar los Juzgados Civiles de los Juzgados Laborales, en despachos especializados por materia; la ampliación de la jornada de trabajo y la instalación de un servicio vespertino para hacer consultas, son claras muestras de ello.

- ***Principales problemas enfrentados para la puesta en marcha del programa de modernización judicial en el II Circuito Judicial de San José***

A pesar del avance significativo que el Programa de Modernización Judicial representa, su puesta en marcha en el II Circuito Judicial de Goicoechea a principios de 1997, enfrentó graves problemas. Dado el alto nivel de impacto, creemos relevante referirnos a ellos.

- Grave resistencia al cambio. El nuevo modelo fue adoptado por la cúpula judicial e impuesto a los funcionarios subalternos. Esto generó múltiples temores e incertidumbres, que tuvieron como consecuencia una grave resistencia al cambio
- Desorden imperante y ausencia de planificación en el proceso de traslado de las antiguas sedes judiciales al nuevo edificio, que en Goicoechea las albergaría. Esto tuvo como consecuencia una presión estresante adicional sobre los funcionarios judiciales y un pésimo servicio al usuario que, durante varios meses, se quejó por las horas, (y a veces hasta días) que se tardaba para encontrar un expediente, igual que ser objeto de mal trato y descorte-

sía por parte de los funcionarios. En relación con este punto, vale la pena comentar, que a la fecha del traslado, todavía los expedientes no habían sido identificados bajo el sistema de “número único”. Por esta razón, en los primeros días imperó el desorden. Se tornaba casi imposible encontrar un expediente.

- Inexistencia o ineficiente funcionamiento de los sistemas informáticos, (por ejemplo, seguimiento de causas, consulta al público, recibo de documentos, tramitación de notificaciones, archivo de documentos, manejo de depósitos judiciales, etc.) Para que el nuevo sistema funcione de forma óptima y eficiente, era requisito sine qua non que todos los sistemas informáticos estuviesen funcionando a cabalidad. Sin embargo, al momento del traslado, muchos de estos sistemas o no existían del todo, o se encontraban apenas funcionando parcialmente. Asimismo, la mayoría de los funcionarios que los utilizarían, no habían sido debidamente capacitados en las nuevas tecnologías requeridas para su aplicación.
- Atrasos excesivos en el proceso de diligenciar la notificación de resoluciones judiciales, por pérdida de folios, errores en el depósito de cédulas en los casilleros y por actas mal confeccionadas. A pesar de las medidas correctivas puestas en marcha, aún hoy en día, múltiples usuarios continúan quejándose por la deficiencia de los servicios prestados en este campo.

Retos que el Poder Judicial debe enfrentar en el advenimiento del siglo XXI

- ***La Sala Constitucional debe auto-limitar en mayor medida su Poder Interpretador de la Constitución y restringirlo al control jurídico.***

Debido a un creciente “activismo judicial” por parte de la Sala Constitucional a partir de su creación en 1989, juristas connotados de la talla de Rubén Hernández y Fabián Volio, fundamentados en importante doctrina constitucional, estiman que está comenzando a producirse un peligroso desequilibrio en las relaciones entre los poderes políticos, (Ejecutivo y Legislativo) y el Poder Judicial, como consecuencia de una “judicialización” del quehacer político.

Se estima, que si bien es cierto, los poderes políticos deben ser controlados jurídicamente, no lo es que éstos deban ser controlados también políticamente, como pareciera desprenderse de algunas sentencias de la Sala Constitucional. De conformidad con lo anterior, la Sala debe auto limitar su Poder Interpretador de la Constitución. Para ello debe tomar en consideración, su condición de órgano constituido, a fin de no invadir funciones propias de órganos políticos del Estado.¹⁶

- ***El Poder Judicial debe redoblar sus esfuerzos para superar la creciente saturación de los servicios del sistema de administración de justicia, (incluida la mora judicial).***

¹⁶ Hernández Valle, Rubén. *El Significado Actual del Principio de División de Poderes en Costa Rica*. En: Temas Claves de la Constitución. 1999. Investigaciones Jurídicas S.A.. Pág.74.

Al 31 de diciembre del año 2000, de conformidad con el Departamento de Planificación, Sección Estadística de la Corte Suprema de Justicia, existían 417.268 casos pendientes de resolución en estrados judiciales.

Una de las causas principales de ello está íntimamente relacionada con un fuerte aumento de la litigiosidad, sin una correspondiente expansión de los recursos humanos, administrativos y técnicos del Poder Judicial.¹⁷

Como medidas que, eventualmente, podrían adoptarse están la adopción de reformas para desjudicializar algunas infracciones (por ejemplo, tránsito), despenalizar ciertas conductas típicas, simplificar y dar celeridad a los procedimientos judiciales mediante reformas orientadas hacia la oralidad y la inmediación, y fortalecer el uso de métodos de resolución alterna de conflictos en todas las materias, incluyendo la contencioso-administrativa.

El impulso permanente de la tecnología de la información y las telecomunicaciones puede servir también para agilizar la tramitación de los expedientes judiciales y brindar un mejor servicio al usuario.

• ***La Corte Suprema de Justicia debe recuperar los niveles de credibilidad social perdidos.***

Estudios recientes, elaborados tanto por diferentes entidades nacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, apuntan que los costarricenses han perdido paulatinamente credibilidad en el Poder Judicial¹⁸. A tal grado, que en la encuesta sobre percepción de corrupción

¹⁷ Proyecto Estado de la Nación. 2001. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*: sétimo informe 2000. 1a. ed. San José.

¹⁸ Rojas Rodríguez, Cristina y Villasuso Estomba, Juan Manuel. *Corrupción en*

realizada en el primer semestre del 2001 por CEDAL, más del 60% de los entrevistados -en una muestra selectiva de forjadores de opinión pública- concluye que es frecuente la corrupción en las sentencias judiciales, en tanto que el 85% identifica la impunidad como la segunda causa de incidencia de la corrupción en Costa Rica.

Como medidas para contrarrestar la situación apuntada se debe: 1) fortalecer la investigación, procesamiento y sentencia de causas penales, 2) elevar los conocimientos y habilidades de los operadores jurídicos en general, pero especialmente, de los que tienen bajo su conocimiento delitos de cuello blanco y corrupción, 3) integrar equipos de trabajo inter y transdisciplinarios en las fases de investigación y procesamiento de los delitos mencionados, 4) tomando en cuenta el tremendo impacto social negativo que los errores en las tramitación de estos asuntos acarrea, se requiere asignar el conocimiento de dichos procesos al personal con mayor experiencia y conocimiento especializado, 5) en todas las instancias judiciales fortalecer principios esenciales de servicio, de manera tal que la actuación de los funcionarios y servidores judiciales sea transparente y ética, 6) reducir el recargo de trabajo de los funcionarios judiciales.

- ***Superación de la crisis financiera y respeto del Principio Constitucional de Independencia Económica.***

Aún cuando por mandato constitucional el 6% del Presupuesto del Gobierno Central debe ser asignado al Poder Judicial, lo cierto es que, por una parte, esta previsión se ha incumplido en diversas ocasiones, y por otra, no se ha

Costa Rica: Causas, consecuencias y acciones para combatirla. Estudio de percepción auspiciado por el Centro de Estudios Democráticos de América Latina, CEDAL, y la Fundación Friedrich Ebert, Junio del 2001. Próximo a publicarse.

establecido a cabalidad en la tramitación de los presupuestos extraordinarios.

Es importante mencionar, en este acápite, que dado el aumento progresivo en la carga de trabajo asumida año tras año por el Poder Judicial¹⁹, se crean nuevas y mayores necesidades, tanto de infraestructura como de recurso humano, material y financiero. En la actualidad el 6% del presupuesto del gobierno central, resulta absolutamente insuficiente para cubrir sus necesidades.

De conformidad con lo anterior, y con el fin de fortalecer y agilizar el servicio brindado a los costarricenses, el Poder Judicial debe buscar recursos financieros adicionales y rediseñar su funcionamiento interno.

- ***Asegurar la independencia para administrar justicia de los jueces inferiores en relación con la Alta Jerarquía del Poder Judicial.***

De acuerdo con la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia y el Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible del 2000, elaborado por el Proyecto Estado de la Nación y auspiciado por las Naciones Unidas, se percibe que la existencia de una estructura vertical y autoritaria por una parte, y la convergencia en un mismo órgano -la Corte Suprema de Justicia- de las potestades superiores jurisdiccionales y administrativas, afecta real y potencialmente la independencia de los jueces inferiores para administrar justicia²⁰.

¹⁹ La carga de trabajo que asume año con año la administración de justicia en solo tres años (1998-2000) ha tenido un aumento porcentual del 27.08%.

²⁰ Proyecto Estado de la Nación. 2001. *Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la Democracia. Ia. ed.*, Editorama S.A. Pág. 53 y 2001. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: sétimo informe 2000*. Editorama S.A. Pág. 241.

Se estima que el Poder Judicial a fin de alcanzar el objetivo supra enunciado, debe promover tanto la promulgación de legislación, que permita superar el verticalismo judicial imperante, resabio de la herencia bonapartista²¹, como adoptar las medidas internas de carácter administrativo, que fueran pertinentes.

²¹ Mora Mora, Luis Paulino. Reorganización del Poder Judicial en Costa Rica. Artículo sin publicar. Pág. 3.

SEGUNDA PARTE

LOS ACTORES SOCIALES EN LOS PROCESOS DE CAMBIO

Los actores sociales en los procesos de cambio

Gilberto de C. Lopes

Introducción

Cuando hablamos de “actores en procesos de cambio” es necesario definir, en primer lugar, a cuál proceso de cambio nos referimos. La sociedad está en permanente cambio, unos más profundos que otros, todos de muy distinta naturaleza e importancia.

Para efectos de este trabajo, sugeriremos el término “globalización” para definir el proceso de cambio al que haremos referencia. De algún modo, esa palabra resume los grandes cambios de nuestra época, que se explican como parte de este fenómeno.

No desconocemos las dificultades que la propuesta plantea, pues, por la misma amplitud con que es utilizado, el término abarca fenómenos muy diversos y es entendido de manera distinta por quienes lo usan. De todas maneras, pese a las dificultades, parece inevitable lidiar con él si queremos referirnos a los procesos de cambio de nuestra época e identificar sus actores más importantes. No pretendemos, en todo caso, proponer una nueva definición; recogeremos algunas

que nos ayuden a acotar su contenido y a definir nuestros actores.

Globalización

Concluida la Guerra Fría, el gran debate entre capitalismo y socialismo, que presidió gran parte de la discusión política del siglo XX, parecía resuelto. Se impuso un modelo económico basado en el libre comercio y en la economía de mercado, lo que dejó poco espacio para la discusión sobre la materia, mientras el modelo se extendía por todo el mundo, bajo el concepto de “globalización”.

No es coincidencia, que versiones recientes de dos documentos internacionales de gran importancia y seriedad, como el “Informe sobre Inversiones Mundiales”¹, que prepara anualmente el Organismo de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) o el “Informe sobre Desarrollo Humano”², del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), empiecen con referencias a la globalización.

El informe de la UNCTAD alude, especialmente, al papel de las empresas transnacionales en la economía mundial. Son cerca de 63 mil firmas, con unas 690 mil afiliadas en todo el mundo. Cien de esas empresas, de carácter no financiero, controlan la mayor parte de la producción mundial y sus activos representan unos dos billones de dólares. El intercambio entre las filiales de esas empresas pasó de tres billones de dólares, en 1980, a 14 billones, en 1999.

¹ World Investment Report 2000. *Cross-border Mergers and Acquisitions and Development*. UN Conference on Trade and Development (UNCTD) New York, July 2000.

² Informe sobre desarrollo humano 1999. *La mundialización con rostro humano*. UNDP.

El informe del PNUD correspondiente a 1999 está dedicado a “La mundialización con rostro humano”. Lo primero que nos dice es que la mundialización (nombre que prefieren, al de globalización) no es nueva, para añadir enseguida, que una de sus características es el intercambio diario, en los mercados monetarios del mundo, de más de 1,5 billones de dólares; y el comercio internacional de casi una quinta parte de los bienes y servicios producidos todos los años.

Añadiremos solo un dato más, que nos parece ilustrativo sobre el proceso de globalización, al que nos referimos. Las inversiones extranjeras directas hechas por esas transnacionales, gran parte de las cuales alimentan el proceso de privatizaciones en el mundo en desarrollo, sumaron más de un billón de dólares, en el 2000. En la década de los 90, destaca el informe, 94% de los 1.035 cambios en las leyes sobre inversiones directas estuvo orientado a favorecer esas empresas.

Estos fenómenos están estrechamente vinculados, desde luego, pero no es este el lugar indicado para un análisis más detallado del problema. Queremos destacar solo algunos elementos, que nos ayudan a definir el concepto de globalización como uno de los procesos de cambio más importantes de nuestra época, lo que luego nos ayudará a referirnos a los actores sociales de ese escenario.

El Secretario General de la UNCTAD, Rubens Ricúpero, hace aportes a la precisión del concepto. “Globalización no es un cambio imparabile, que se ha venido extendiendo inevitablemente por todo el mundo”, afirma. Ella es, por lo menos en parte, “el resultado de una construcción deliberada, que consiste en diversos proyectos de integración regional”.

Henry Kissinger decía que globalización es apenas un nombre para expresar el predominio norteamericano en el mundo; mientras que, para el intelectual norteamericano, James Petras, la globalización no es más que la cara actual del imperialismo. Ambas definiciones están centradas en el aspecto político del tema, mientras Ricúpero pone el énfasis en la integración económica.

Ese proceso de globalización significa el traspaso creciente de una serie de decisiones de naturaleza económica, o de política económica, del ámbito público al ámbito privado. Este hecho representa quizás el elemento más importante para la definición de los actores y del papel que desempeñan en el proceso de cambio actual. La capacidad de los Estados para definir aspectos de la política económica se ha visto limitada por decisiones de esos capitales privados, que no solo son capaces de moverse en el terreno de la especulación financiera, sino de imponer medidas monetarias, fiscales, laborales, ambientales, invadiendo espacios, hasta hace poco, potestad de los Estados.

Ese modelo económico vino acompañado de determinadas normas políticas definidas bajo el concepto de “democracia”, tan polémico y complejo como el de globalización. Se hicieron esfuerzos, particularmente notables en el campo de las ciencias políticas, para definir cada vez con más “rigurosidad” las normas de la democracia, esfuerzo que estuvo acompañado, en el terreno político, por la incorporación de “normas democráticas” en instrumentos regionales, como la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), o en las normas del Área de Libre Comercio (ALCA), actualmente en negociación por parte de 34 países del hemisferio. La cláusula democrática suspende la participación, en la

OEA o en el ALCA, de cualquier gobierno surgido de procesos “no democráticos”.

La polémica en torno al tema surge, entre otras cosas, de una visión de la democracia sustentada exclusivamente en la definición de normas que prescinden de las condiciones de funcionamiento real del conjunto de nuestras sociedades, cuya evaluación se limita a un acatamiento formal de un conjunto de reglas.

Esto ha creado tensiones en torno a las democracias emergentes en América Latina, pues ese retorno a la democracia en la región se ha dado a la par de un creciente desencanto con la política y los políticos, un fenómeno que requiere mayor atención de las ciencias sociales.

El fenómeno de la globalización no es ajeno a este desencanto, pues, de cierto modo, se trata de una transferencia de competencias, del sector público al sector privado. Esto tiene importantes consecuencias para el proceso de democratización de la sociedad, ya que ésta solo puede darse en el ámbito del sector público, el único responsable frente a la sociedad, entendiéndose aquí esa responsabilidad como la obligación de rendir cuentas y derivar esa representación de la soberanía popular.

Al privatizarse una serie de decisiones hasta ahora responsabilidad del sector público (algunos Estados han renunciado inclusive a la potestad de emitir moneda), se privatiza un ámbito cada vez mayor de decisiones, que escapan al control democrático.

Entusiasmados con este fenómeno, los sectores más beneficiados por este proceso estimulan la ampliación del ámbito de decisiones y de control privado sobre la vida social, insisten en una reducción del papel del sector público y, trastocando la realidad, lo presentan como expresión de una democracia más amplia y profunda.

Pero, en la práctica, el resultado de ese proceso es una sociedad civil desvalida, incapaz de enfrentarse a la fuerza concentrada del mercado, ámbito en el que se dilucidan, cada vez más, los problemas del Estado. Este es, como sabemos, un ámbito donde no existe representación democrática, donde los actores civiles se pueden expresar como consumidores, pero se ven despojados de su calidad de ciudadanos. De esa visión de la democracia derivan también importantes roles para los actores sociales, a los que nos referiremos más adelante.

Escenario

La complejidad de las propuestas sobre el actual proceso de cambio es mucha. Hemos destacado algunas que nos parecen definir ciertas tendencias claves y ayudan a precisar el escenario en el que los actores se desenvuelven. Pero nos parece necesario sugerir un punto de vista sobre la forma como se relacionan los grandes procesos a los que hicimos referencia.

El fenómeno de la globalización se desarrolla actualmente en un novedoso escenario político, muy distinto al surgido después de la II Guerra Mundial. El nuevo escenario se caracteriza por la caída del socialismo europeo y la disolución de la Unión Soviética, lo que dio extraordinario relieve a los intereses y los principios de la otra superpotencia, Estados Unidos.

En estas circunstancias, la globalización no puede dejar de reflejar esos intereses y esos principios. La forma como se ha desarrollado la discusión en torno al concepto de “democracia” es un ejemplo de esto.

El otro elemento que deseamos destacar es de naturaleza económica y se refleja en una creciente concentración de capitales, no solo en manos de grandes instituciones financieras, sino también de enormes fondos de inversión, que imponen sus intereses en el mercado mundial, orientan el comercio y profundizan la apertura de las fronteras para capitales, servicios y mercancías.

Esas fuerzas económicas se imponen a la capacidad de los Estados, incluyendo los más ricos, incapaces, en un momento de debilidad financiera, de hacer frente a la ola de especulación contra sus monedas, como vimos reiteradamente en todo el mundo, en los últimos tres o cuatro lustros.

Los volúmenes que se manejan en este proceso de transnacionalización del capital son tales que no existe prácticamente ningún Banco Central, ni organismos financieros internacionales, capaces de enfrentar, en una crisis profunda, el ataque especulativo contra ninguna moneda.

Estas empresas son, ciertamente, uno de los principales actores del proceso de cambio, su campo de acción invade el de otros actores del escenario político actual.

Todo esto se basa, además, en profundos cambios científicos y tecnológicos, que aceleraron las comunicaciones y abarataron los transportes, hasta niveles imposibles de imaginar hace tan solo unas pocas décadas, ahondando el proceso de globalización.

Nada ha escapado a la globalización; sus efectos se hacen sentir en otras áreas, como el aumento de la esperanza de vida de la población y su consecuente envejecimiento; la creciente participación de la mujer en la vida pública, tanto la laboral como la política; y el acelerado deterioro del ambiente.

Estos tres temas están en todas las agendas internacionales dedicadas a los problemas sociales de nuestra época; es imposible negar la trascendencia de ninguno, ni la profundidad y las implicaciones que tendrán para el futuro de la humanidad.

Dada su importancia, no ha faltado inclusive quienes sostengan la tesis de que vinieron a suplantarse los grandes temas políticos o económicos en las agendas de los Estados y todos ellos agregan nuevos actores al escenario político actual.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, no son esos los actores decisivos en el escenario que estamos tratando de construir. Por el contrario, el primer plano que algunos tratan de dar a esos temas, apenas oculta la necesidad de volver la mirada a un debate político sobre el proceso de globalización que ahonda los problemas, pero aleja las soluciones, al dar por sentado la existencia de solo un modelo de desarrollo y de democracia.

Actores

a. El Estado sin atributos

En el marco de los cambios introducidos por la globalización, el papel de algunos actores cambia de manera interesante, tal es el caso del Estado. Una de las características del panorama político de América Latina, en las dos últimas décadas, es el retorno a un régimen institucional que acabó con un largo período de dictaduras militares.

Este cambio, muy importante para la vida democrática de nuestros pueblos, debería suponer un reconocimiento de la soberanía de los poderes públicos legítimamente elegidos. Los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo deberían encarnar esa representación y contar con mayor respaldo de la población. Sin embargo, no ocurre así. Recientemente, en vísperas de la celebración de la XXXI Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en San José, en junio del 2001, un representante de una organización no gubernamental denunció más violaciones a los derechos humanos en nuestra época, que durante las dictaduras. Su tesis sostenía que las políticas neoliberales son “decretos de violación en masa de los derechos humanos”.

Es difícil explicar cómo puede ocurrir esto, pero una de las explicaciones posibles es que estas políticas son determinadas en el ámbito privado, sin consideración por el interés de las mayorías, con la renuncia del Estado a sus atributos de regulación social.

La reducción de los atributos del Estado no redundará, en todo caso, en un aumento del poder de la sociedad civil. Por el contrario, esos atributos se transfieren a un grupo cada vez más reducido de empresas transnacionales, mientras la “sociedad civil” ve reducido su ámbito de acción a los problemas “locales” que, al contrario de la prédica de algunos que ven en esto una ampliación de la participación democrática, la aleja aún más de cualquier centro de decisión.

b. Las transnacionales o la privatización de la vida política

El resultado de esa renuncia del Estado a sus atributos es el aumento del poder de las empresas transnacionales que,

beneficiadas por la desregulación del mundo de la economía, con las consecuencias que de eso se deriva sobre las regulaciones laborales y ambientales, termina por ejercer verdadera soberanía sobre las políticas de los Estados en temas decisivos para la vida de los ciudadanos. Pero, la primera consecuencia de esa situación, es que los hasta entonces “ciudadanos” dejan de serlo, para transformarse en “mano de obra” o “consumidores”.

En ese proceso, la decisión sobre la vida de la gente pasa crecientemente del ámbito público al privado³. Pero ese es un ámbito no democrático, que responde a los intereses privados, cada vez menos regulado y orientado; cada vez más -por la maximización de la ganancia- en interés de una junta directiva elegida por los inversionistas y que, por lo tanto, no debe rendir cuentas de sus decisiones a la sociedad.

El cambio de la denominación de origen “Made in Germany” por el de “Made by Mercedes” es más que un cambio de nombre; refleja las profundas transformaciones ocurridas en el mundo de las empresas, y tiene también graves implicaciones para la vida de la gente. El Estado pierde sus funciones reguladoras (en muchos casos renuncia a ellas), en favor de las transnacionales y, con eso, se privatiza la vida política, la esfera de decisiones sobre el destino de las personas.

³ “Cuanto mejor se puede disponer sin fronteras de producción y capital, tanto más poderosas e ingobernables se vuelven las organizaciones, en parte gigantescas, que hoy atemorizan y privan de poder a los gobiernos y a sus electores por igual: los consorcios transnacionales”. Ver En: *La trampa de la Globalización*, de Hans-Peter Martin y Harald Schumann. Ed. Taurus, 1998. Pág. 141.

Japón era conocido por su política de pleno empleo y por la vinculación, que se suponía de por vida, entre el empleado y la empresa. Pero los intereses de las transnacionales terminaron borrando también esa frontera e imponiendo nuevas normas. “Antes compartíamos solidariamente el sufrimiento y confiábamos en el gobierno. En el futuro solo valdrán las reglas del mercado”⁴, decía el presidente de una empresa electrónica del Japón.

En este contexto, como es fácil entender, el papel de los actores cambia radicalmente, pero el esfuerzo por analizarlo y redefinirlo apenas empieza. Dada la importancia de los cambios y la gravedad de las decisiones privadas sobre la vida pública, parece indispensable reflexionar sobre la necesidad y la manera de restablecer el control de la sociedad sobre ellos. Ese esfuerzo implica, ciertamente, redefinir el papel de los actores sociales. Pero significa también repensar las consecuencias de ciertas políticas públicas, en particular las privatizaciones.

Presentada por sus partidarios como una medida indispensable para modernizar los servicios públicos o como forma de reducir la deuda pública, en realidad las privatizaciones acentúan la pérdida de atributos del Estado y aceleran la privatización de la vida política de la nación. El debate sobre el tema ha sido amplio, pero con poca frecuencia se insiste en ese punto, que parece fundamental.

Costa Rica y la Globalización

Pese al carácter internacional de las fuerzas motoras del proceso de globalización, el país no escapa a sus influen-

⁴ Ibid. Pág. 160.

cias. Por el contrario, se ve envuelto en ese proceso, obligado a enfrentar el desafío, a sufrir sus consecuencias o a aprovechar sus oportunidades

a. Actores

Son diversos los actores nacionales enfrentados a esa realidad. Entre ellos tenemos al gobierno, que se siente incómodo y atrapado en un sistema que estima incapaz de funcionar de acuerdo con las necesidades de la época.

El gobierno (y un sector importante de la sociedad también), parece percibir, en el entramamiento de las instituciones, la mayor dificultad para hacer frente a los desafíos de la globalización.

Esto fue expresado con claridad por el presidente de la República, en su informe de 8 de mayo del 2001 a la Asamblea Legislativa, donde propuso un cambio en el régimen presidencial costarricense, al que pretende sustituir por otro, semiparlamentario.

“Pasar a un sistema semipresidencial o semiparlamentario puede ser una fórmula eficaz para alcanzar mayor gobernabilidad democrática, lograr que las decisiones puedan adoptarse en un tiempo razonable y hacer responsable políticamente al Parlamento ante la sociedad, y al Ejecutivo frente al Parlamento”. En Costa Rica, añadió el presidente, “el marco de un sistema presidencialista, no ha podido adaptarse a las condiciones de una sociedad radicalmente distinta y exigente y a unas condiciones de desarrollo político muy diferentes”.

La propuesta no oculta el desencanto del mandatario frente a las dificultades encontradas en el Parlamento para la aprobación de medidas como la privatización del sector de telecomunicaciones y otras de importancia para su propuesta de gobierno y parece estar orientada, especialmente, a obligar a tomar decisiones en un tiempo determinado, eliminando la existencia de normas parlamentarias que permiten postergar indefinidamente las votaciones, utilizadas especialmente por las minorías para evitar la aprobación de leyes, que estiman inconvenientes. El cambio de modelo sugerido por el presidente puede alterar el papel de los actores políticos, tanto del jefe del Ejecutivo, como de los parlamentarios.

Pero nos parece necesario hacer aquí una reflexión. Los actores insisten en cambios en las normas y en el funcionamiento de las instituciones para lograr reformas en el país. No se trata solo de la iniciativa del presidente; sino también de otras, orientadas a redefinir la forma de elección de los diputados; o a otorgar mayores poderes a las municipalidades, que son presentadas como un avance en la promoción de la participación ciudadana y la democratización del Estado. Sin embargo, el descontento ciudadano, su desencanto con la política y con la situación de marginación a la que se ha visto empujado, resultado de una creciente concentración del poder y de la riqueza, parece tener otro origen.

Lo que queremos sugerir aquí es que la profundización de la democracia depende de las políticas que se apliquen, más orientadas a detener y revertir el proceso de concentración de la riqueza y del poder, de privatización de la vida pública al que nos referimos, que de la redefinición de normas, cuya aplicación podría redundar en un aumento de esa concentración.

En ese sentido, las tendencias del proceso de globalización podrían sugerir que, lejos de debilitar el Estado, se necesitaría fortalecer su papel, para evitar la “privatización” del poder en manos de los nuevos actores privados, transnacionales o nacionales; además de reorientar su función, para que cumpla con los requerimientos de mejorar la calidad y garantizar a la mayoría de la población los servicios básicos que el Estado costarricense ha venido ofreciendo de forma creciente, por lo menos, en las últimas seis décadas.

El rol de los actores políticos se define entonces, en gran medida, en función de la posición que adopten frente a una globalización orientada a una creciente concentración de riqueza y poder, que excluye a sectores cada vez más amplios de la sociedad. No se trata de una elección fácil, ni de la aplicación de recetas conocidas, porque la realidad nos enfrenta con un escenario nuevo y de mayor polarización. Pero la democratización sugerida por los actores políticos no puede estar definida apenas por la aplicación de normas cada vez más desvinculadas la realidad social de cada país, sin que el proceso de democratización termine por desprestigiar y se muestre incapaz de ofrecer soluciones a los desafíos de la globalización.

En ese escenario, ¿qué papel juega la llamada “sociedad civil”? Se trata de los actores que no integran la “sociedad política”, tales como empresarios y trabajadores o algunas instituciones, entre las que podemos citar la iglesia o los medios de comunicación.

Los actores de la sociedad civil necesitan definir una posición sobre la forma como el país debe relacionarse con este proceso de globalización. No se trata, como se puede ima-

ginar, de una alternativa fácil. No hay una solución aceptada por todos, pero existe una conciencia de que trabajadores y empresarios deben sentarse en la mesa para discutir un nuevo proyecto de país⁵.

Esa propuesta, naturalmente, implica una solución distinta al problema de la privatización del ámbito público que se ha venido dando en otras partes del mundo y en Costa Rica, y refleja la preocupación de representantes de la sociedad civil por el rumbo que se ha venido transitando en los últimos años.

La forma como el país debe definir sus relaciones con el mundo globalizado implica rediscutir el papel del Estado. Las privatizaciones y la apertura comercial son quizás los dos aspectos más importantes de esa nueva relación, en los que los actores de la sociedad civil vienen jugando un papel cada vez más relevante.

De todos modos, el panorama luce complejo y contradictorio para la sociedad civil, cuyos miembros deben dilucidar problemas novedosos, en el marco de un cambio de correlaciones de fuerzas en la política internacional que dificulta la reflexión y la toma de decisiones, sobre todo si contradicen la tendencia a la privatización de las decisiones públicas.

Nadie escapa a este proceso, pero solo queremos dedicar, para concluir, unas reflexiones al tema de la libertad de expresión y a los medios de comunicación como actores sociales.

⁵ Propuestas en ese sentido fueron presentadas en mayo del 2001, una por el Consejo de Defensa de la Institucionalidad (CDI), con el nombre de "Costa Rica reclama un nuevo Pacto de Concordia" y otra por la Cámara de Exportadores (CADEXCO), la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP) y la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN).

b. Los medios de comunicación como actores

Existe una opinión generalizada de que la libertad de prensa es un elemento indispensable para el funcionamiento de un régimen democrático, y creo que pocos discreparían de este punto de vista. Pero, pese a este acuerdo, el tema no escapa a la polémica. Es natural que así sea, dada la importancia de lo que está en juego.

Existe una presión creciente de los medios para ampliar su espacio de libertades frente al gobierno que se expresa, entre otras cosas, en la exigencia de eliminar una clase de legislación que tipifica delitos como el de desacato, o de difamación, injurias y calumnias; y en la aspiración de que se otorguen mayores derechos a la prensa para denunciar, sin el temor de que pueda ser acusada por eso, por las personas afectadas, si se respetan ciertos procedimientos para hacer las denuncias.

Se supone que la vigilancia del gobierno por parte de los ciudadanos es necesaria para el funcionamiento del sistema democrático, idea que probablemente cuente con un respaldo ampliamente mayoritario. Eso nos plantea, sin embargo, la necesidad de definir quién hará esa vigilancia, y cómo se hará.

En un régimen democrático, la representación popular se delega y se reparte en tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. El control democrático debe ser ejercido en el ámbito de la vida pública por las instancias políticas, en particular por el Parlamento, independientemente de que se crearan otras instituciones que también cumplen con la función de protección del ciudadano, entre ellas, la Defensoría de los Habitantes, la Contraloría y la Procuraduría General de la República y diversas organizaciones no gubernamentales.

Dada la importancia del tema y la actualidad del debate, queremos hacer algunas reflexiones al respecto, con el ánimo de contribuir al análisis, más que a ofrecer soluciones definitivas.

Al contrario de las demás instituciones mencionadas, de carácter público (con excepción de las ONGs, que se rigen por otra legislación), los medios de comunicación son empresas de carácter privado. Esto tiene implicaciones profundas para el debate sobre la materia pues, en primer lugar, los medios no son responsables ante la sociedad, no tienen que rendirle cuenta, ni esta tiene potestad alguna sobre el nombramiento de sus directivos o sobre su línea editorial, todo lo cual responde apenas a los intereses de su junta directiva.

¿A título de qué, entonces, pueden los medios reivindicar esa representación popular? ¿De dónde brota la legitimidad de su representación? Estas preguntas no tienen respuestas sencillas, pero es indispensable ponerlas sobre la mesa, cuando se discuten reformas a la legislación sobre el tema.

No se trata solo de la “libertad de expresión”, un derecho constitucional que nadie podría decir que se viola, en el país. Pero, dada las características de los medios de comunicación, especialmente de los medios de comunicación de masa, que requieren cada vez mayores capitales para poder funcionar, el ejercicio de esa libertad se ha relativizado, hasta un punto que podría ponerlo en cuestión.

La libertad de expresión depende, cada vez más, de contar con los recursos adecuados para poder ser efectiva. Esto está relacionado con la propiedad de los medios, un área donde el proceso de concentración se ha acelerado en todo el mundo, impidiendo así a la inmensa mayoría poder ejercerla.

Por otra parte, en la medida en que cada vez menos manos concentran esa capacidad efectiva de poder expresarse, cabe preguntarse también hasta dónde se debe proteger a los ciudadanos de los medios de comunicación, transformados en importantes centros de poder. Como en todo, la búsqueda de un necesario equilibrio debe prevalecer también en esta materia de gran importancia para el funcionamiento democrático de la sociedad.

Queremos cerrar estas reflexiones relacionando lo que dijimos sobre los medios de comunicación, con la tesis general que sostenemos en este trabajo. Como señalamos con anterioridad, la “privatización” de la vida política ha venido debilitando las potestades de los gobiernos, en la misma medida en que la transnacionalización de la economía da mayores poderes a nuevos actores privados.

Un número cada vez menor de personas es dueño de los principales medios de opinión pública, un proceso de concentración acelerado notablemente con la aparición de la televisión y de los canales internacionales de noticias -que transmiten 24 horas diarias- y que continúa profundizándose. Costa Rica no es ajena a él.

Cuando se señalan los peligros de esa tendencia, con frecuencia se oye un argumento similar al utilizado para defender las leyes del mercado: se trata de una ley igual para todos (en eso consistiría su carácter democrático) y poco importa si el resultado de su funcionamiento es una enorme concentración de la riqueza y del poder que termina, en la práctica, nulificando toda competencia.

Ese es el dilema que también enfrentamos en cuanto al papel de los medios de comunicación. Dilema de muy complicada solución, pues no existe alternativa sencilla para representar ciertas reivindicaciones ciudadanas frente al gobierno, ni para garantizar el derecho de los ciudadanos frente a los medios.

Es evidente, a estas alturas, que la estructura de los medios responde a la estructura de la sociedad. Lo que queremos sugerir es que, en un mundo orientado por un proceso de concentración de la riqueza, de tendencia monopólica, los medios de comunicación se integran a esta estructura, tanto en su forma de propiedad, como en su visión del mundo. Y, dadas las circunstancias actuales, eso no contribuye a la profundización y consolidación de la democracia.

Como en todo, el punto de equilibrio no es obvio y, en esta materia, parece, por momentos, diluirse y desaparecer. Pero, al igual que en el resto del debate, hay que ponerlo sobre la mesa si se aspira a un esfuerzo por encontrar respuestas al desencanto y la desesperación que se extiende a la par de la marginación y el empobrecimiento de amplios sectores de la población.

Solo así el actor principal de este y de todos los procesos de cambios -las grandes mayorías sociales- podrá recuperar el entusiasmo por la política y encontrar caminos de participación para enfrentar los ricos y complejos problemas de la hora.

Bibliografía

Informe sobre desarrollo humano. 1999. *La mundialización con rostro humano*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Peter Martin, Hans y Schumann, Harald. 1998. *La trampa de la Globalización*. Ed. Taurus.

World Investment Report. 2000. *Cross-border Mergers and Acquisitions and Development*. UN Conference on Trade and Development (UNCTD) New York, July 2000.

Un vistazo a los medios de comunicación colectiva en Costa Rica

Elberth Durán Hidalgo

Introducción

Estamos -así me lo parece- en un punto de manifestación máxima del fenómeno mediático en el mundo. Estamos en una circunstancia histórica en la que tanto la persona como la sociedad intentan comprender hasta dónde las podrá llevar el frenético avance de los medios masivos de comunicación. Estos son, hoy por hoy, protagonistas omnipresentes en la vida cotidiana del mundo entero.

Es legítimo entonces plantearse reflexiones en torno a qué clase de poder y cuánto poder tienen los medios de comunicación; en qué se basa ese poder para influenciar o intentar influenciar en la ideología de los pueblos y cómo se conducen sus relaciones con las instancias del poder económico y político.

La sostenibilidad de los medios

A pesar de la ubicación estratégica de los medios de comunicación en la madeja de relaciones de poder, su existencia es siempre frágil. Es decir, los medios que no venden su

producto principal, la información, desaparecen. Se esfuman aquellos que no consiguen ser autosostenibles, solventes, autónomos, independientes.

Antes que vehículos para expresar opinión, los medios de comunicación son instrumentos para vender información periodística y publicitaria. Del éxito en la colocación de estos productos en el diverso mercado de los receptores, dependen su estabilidad y su desarrollo.

Muchos y complejos son los requerimientos para alcanzar la excelencia en el producto informativo. Subrayemos, nada más, la oportunidad, la calidad y la credibilidad como elementos fundamentales para lograr ese estándar. El premio final es la aceptación del público, la confianza depositada diariamente en sus emisiones, en sus páginas y en sus espacios audiovisuales.

De hecho un medio de comunicación puede ser todo lo anterior, menos opinión. Es decir, puede constituirse en un imperio de la emisión de productos sin la menor expresión de opinión y criterio acerca de los acontecimientos del país y del mundo. De hecho, hay medios que actúan según esas reglas. Son, por decirlo de alguna manera, industrias exitosas, pletóricas de contenidos cosméticos, utilitarios, intelectualmente inertes. Se desmarcan de lo complejo y profundo de las inquietudes humanas y se dedican a entretener, sin arriesgarse a aportar una propuesta de análisis o de interpretación de la realidad.

Modernamente, y por influencia de la tecnificación informática y el desarrollo de las telecomunicaciones, concretamente la Internet, todos los medios de comunicación infor-

mativos se han visto presionados por adaptarse al nuevo instrumental. Este ofrece un gran potencial de expansión y versatilidad, además de enormes recursos de interacción e inmediatez en el vínculo con las masas de receptores.

En cuanto a las fuentes de financiamiento vitales para la existencia de los medios de comunicación informativos quisiera subrayar el punto de la supervivencia -en un régimen de competencia cada vez más feroz- de los medios ligados a fuentes estables de abastecimiento financiero, sea mediante una vinculación estructural a conglomerados empresariales, o porque sin esa pertenencia o relación corporativa, consiguen operar con eficiencia y eficacia en el juego de las relaciones entre los agentes económicos.

Una empresa de comunicación informativa comercial de factura privada depende del lucro para mantenerse operando de manera competitiva en el sensitivo mundo de la información y la opinión.

Vale mencionar aquí que hay también medios de comunicación estatales que pueden cumplir una función de enorme utilidad en la investigación y divulgación de información. Eso sí, siempre y cuando consigan privilegiar, en el ejercicio de sus tareas, el afán de informar por encima del afán de hacer propaganda y apología de la gestión de gobierno.

Difícilmente en nuestro país los gobiernos han conseguido sustraerse a esa tentación de uso de los medios estatales como vehículos de propaganda. Sin embargo, algunos esfuerzos para apoyar la educación, la difusión y promoción de la cultura nacional y otros espacios, son dignos de reconocimiento.

El rol político de los medios

En lo que respecta al importante papel político -que lo quieran o no lo quieran, lo admitan o no lo admitan- juegan los medios de comunicación, es común observar que en Costa Rica no se presentan comprometidos, de manera explícita y directa, con ningún partido político.

Esa posición de reserva, absolutamente comprensible por razones comerciales y de credibilidad pública, no impide, sin embargo, que haya posiciones editoriales en las que se pueda descubrir la visión política del medio, vale decir, su director y la jerarquía periodística y sus propietarios.

Este punto siempre ha sido polémico porque hay quienes intentan negarle a los dueños de los medios su derecho a ver representada en la línea editorial sus puntos de vista ideológicos y políticos. También existen personas que intentan argüir una autonomía total entre los criterios ideológico-políticos de la jerarquía periodística -entiéndase el director y sus colaboradores más inmediatos- y los propietarios del medio.

En mi opinión, ninguna de las dos interpretaciones es válida, o si lo pudieron ser en el pasado, hoy han variado. Me explico: resulta una conjetura suponer que un propietario, que tenga opiniones y posiciones políticas e ideológicas con respecto a la sociedad y a los valores de la vida humana, no desee verlas expresadas en el medio de comunicación de su pertenencia.

Visto de otra manera, en una democracia abierta y pluralista, la diversidad de tales criterios y enfoques de la realidad son, precisamente, factores que actúan a favor del enriquecimiento de los oyentes, televidentes y lectores de prensa.

Por otra parte, quien suponga que es posible crear un muro para impedir una relación de intercambio y mutua influencia entre los propietarios del medio y su dirección periodística, está obviando, que se trata de dos partes de una misma cabeza. Una, dedicada a conducir con rigor, profesionalismo y acierto los enfoques de la opinión editorial y la información, y la otra, a sacarle el mayor provecho posible a las oportunidades comerciales de un producto cuyo componente publicitario resulta indispensable para su sobrevivencia.

El punto sinérgico en un medio de comunicación informativo y de opinión se logra desencadenar y prolongar en sus efectos positivos cuando existen, en esa dualidad funcional, reglas acerca de la distribución de las tareas; delimitación de los campos de trabajo, resolución de controversias y discrepancias y cumplimiento de normas éticas muy claras en el desempeño del trabajo profesional.

Cuando hay un mayor número de medios de comunicación operando dentro de tales reglas del juego interno, no cabe ninguna duda de que, indistintamente de las diferencias ideológicas, políticas o de doctrina económica a las que adhieran su pensamiento, el beneficio es directo para la calidad de la democracia.

En la medida en que un medio de comunicación conduzca profesionalmente sus criterios informativos; en el tanto los refleje constantemente a sus oyentes, lectores o televidentes, y, a la vez, diferencie esos contenidos neutros, equilibrados y oportunos de su propia opinión editorial o política, estará afianzando su papel de medio imparcial y éticamente responsable.

Cuando se separa de ese comportamiento, abandonando los planteamientos de la opinión editorial explícita y reconocida, por favorecer de manera solapada o abierta una opción política partidista determinada, hipoteca su credibilidad y acaba siendo juzgado como un instrumento vocero, y no como un medio informativo. En dos palabras: pierde credibilidad. Este suele ser el inicio del fin para un medio de comunicación, tanto si se inclina por un partido político como si lo hace hacia un determinado sector de interés económico o social.

Esta variante última suele ser menos fácil de detectar. Permite el ejercicio de recursos menos dañinos desde el punto de vista de la imagen y la exposición del sesgo, pero pueden ser tan demoledores en sus efectos finales, como involucrarse con una posición político-partidista.

No obstante lo anterior, aún ejerciendo una rigurosa salvaguarda de su independencia informativa mediante el ejercicio del más exquisito profesionalismo, el medio informativo no tiene vedado manifestar a través de sus opiniones editoriales su visión de la realidad y promover el proyecto político y económico al que aspira para la sociedad a la que pertenece.

Ha sido muy frecuente en nuestra sociedad encontrar que en sus opiniones editoriales los medios no van más allá de validar principios universalmente aceptados de paz, democracia, tolerancia y lucha contra la corrupción. Algunos extienden su rango de opinión y profundizan en ciertos criterios de naturaleza económica, que suelen concatenarse con los enfoques de pluralismo, democracia representativa y libertades cívicas.

Con la desaparición de las publicaciones de ideología marxista-leninista, y algunas otras de orientación anarquista, en Costa Rica desaparecieron las grandes discrepancias ideológicas. Hoy, podríamos decir, hasta la vieja izquierda es una convencida impulsora de la democracia pluralista. No se manifiestan actualmente, ni en lo político, ni en lo económico, las enormes diferencias de criterio, que solían ser expresadas en los medios de comunicación en el pasado relativamente reciente. El debate, en esa línea, ha perdido dimensión e intensidad.

En general -podríamos sintetizar- hay un gran consenso nacional en el enfoque que los medios de comunicación llevamos a cabo del sistema político costarricense, así como en el diagnóstico crítico de sus debilidades y la necesidad de realizar esfuerzos para su perfeccionamiento.

Hasta 1989, año de la caída del muro de Berlín, el énfasis del debate editorial estaba orientado a los requerimientos políticos e ideológicos de la convivencia democrática.

Desde entonces, el énfasis es otro: la integración de la economía nacional a un esquema global, en el que resulta urgente hacer ajustes dirigidos a facilitar el entendimiento - a veces gravoso- con la llamada “nueva economía”. El ámbito de las finanzas y otros asuntos conexos a ella son, de un tiempo para acá, recurrentes en la expresión de opinión de los medios más influyentes del país.

Se ha dado de baja a la discusión ideológica para darle sitio al tratamiento de asuntos sobre la mecánica económica y acerca de los términos de intercambio de las economías y los esquemas financieros.

Evidentemente, la Costa Rica de los años noventa no es la misma de hoy. Los medios informativos también reflejan cambios significativos. Uno de ellos es que hay una toma de distancia con respecto a proyectos políticos, más o menos diferenciados, a los que optaban en sus visiones ideológicas los periódicos, radioperiódicos y telenoticiarios hace algunos lustros.

La opinión en los medios

Es necesario subrayar que no todos los medios son transparentes en sus opiniones. Los periódicos han sido tradicionalmente los más combativos en el terreno de la expresión de opinión propia. Excepto uno, que recientemente inauguró su segmento editorial después de varios años de mantenerse ajeno a esa práctica, todos los demás siempre han manifestado sus puntos de vista.

Igualmente, en la radio ha sido tradicional conocer el parecer de los directores de los radioinformativos. De hecho, la radio ha sido el medio más prolífico en esa materia.

• *Televisión*

El medio más silencioso en la expresión de opinión ha sido - en los últimos años- la televisión. Si se echa una mirada a los espacios informativos de 15 años atrás, se podrá confirmar la existencia de segmentos de opinión de los directores en los telediarios. También había una diversidad mayor de espacios dedicados al análisis y la expresión de opinión, así como de discusión y debate sobre los grandes temas nacionales.

Habiendo logrado la televisión instalarse como el medio de comunicación comercial hegemónico en la Costa Rica actual, la práctica parece demostrar que no ha sido consecuente con su capacidad intrínseca de aportar a la sociedad espa-

cios de estímulo a la educación, al enriquecimiento cultural y al debate de ideas sobre los asuntos de la agenda nacional.

Si a esa deuda sumamos, el proceso de concentración de los canales de televisión en dos grandes y únicas empresas, tenemos a un auditorio relativamente cautivo del oligopolio local. Lo conveniente sería un mayor nivel de competencia. El elevadísimo costo de operación de este medio parece conspirar contra un cambio positivo, no deja vislumbrar transformaciones relevantes en el futuro cercano.

- **Radio**

El panorama es distinto en el mercado de la radio y de la prensa escrita. Aunque el número de estaciones -por limitaciones de las bandas- no ha crecido de manera significativa, en el país siguen funcionando numerosas emisoras de radio, entre las que predominan las musicales. En menor proporción las hay dedicadas a la información periodística, los deportes y los programas de opinión.

El fenómeno en la radio, sin embargo, tiene características particulares que quisiera destacar. Una de ellas es que se ha venido constituyendo en el medio de refugio de quienes buscan formar criterio y participar en la discusión de los asuntos públicos.

La particular versatilidad de la radio permite que haya una enorme diversidad de programas de análisis, discusión y emisión de opinión, en los que los oyentes pueden intervenir de manera directa. Tal apertura es premiada por una creciente audiencia a la que le entusiasma constatar, que puede pasar de ser un receptor pasivo a un protagonista activo en el debate de las ideas.

Este fenómeno de la radio constituye, en mi criterio, una rica oportunidad para formar opinión en el país, a través de una concurrencia libre, abierta y permanente de la voz ciudadana. Ésta, junto a la de otros protagonistas de la vida nacional (políticos, académicos, investigadores y empresarios), acaban constituyendo una especie de crisol del pensamiento costarricense.

El ejercicio sostenido de esa dinámica dialéctica de confrontación y encuentro a través del medio de comunicación radiofónico, es una realidad estimulante hoy en día en nuestro país, y promete alcanzar metas más ambiciosas porque las empresas han ido entendiendo que se trata, además, de una fórmula socialmente aceptable, comunicativamente necesaria, políticamente gratificante y comercialmente rentable.

- ***Prensa escrita***

En cuanto a la prensa escrita encontramos diversidad en la oferta nacional. Existe, no obstante, un grupo consolidado, de larga tradición, que domina el mercado. La expansión de este conglomerado lo lleva a campos que trascienden el rubro prensa y lo convierten en uno de los grupos financieros más poderosos del país con afanes de diversificación de sus actividades.

A pesar de esa posición tan sólida del conglomerado de tres publicaciones diarias, la existencia de otros cuatro periódicos diarios permite disponer de una oferta informativa rica y una opinión editorial plural y diferenciada. A ellos se deben sumar otras publicaciones semanales y quincenales de menor tiraje.

Percepción ciudadana sobre los medios

De manera general es conveniente destacar que los diversos estudios de opinión siguen confirmando una enorme credibilidad de la población en la prensa costarricense. Esa es una de las grandes fortalezas de la prensa informativa y de opinión del país.

Excepto momentos críticos de confrontación como el de las propuestas de reforma a las leyes del ICE, popularmente llamadas “Combo del ICE”, cuando amplios sectores de la población reclamaron a los medios actitudes sesgadas hacia la aprobación de esos proyectos, finalmente rechazados, sigue prevaleciendo una elevada estima pública de la prensa nacional.

En este punto es necesario también hacer una diferencia. Cuando aquí me refiero a los medios de comunicación informativos y de opinión, lo hago con respecto a empresas serias, de credibilidad consolidada, por la probada calidad de su información y por el reiterado cumplimiento de los requerimientos profesionales y éticos en el desempeño de sus labores.

Esto es importante porque hay una gran cantidad de otras publicaciones, que se hacen llamar medios “alternativos”, pero que en la realidad no lo son. Me refiero a publicaciones interesadas en negociar sus contenidos, según convenga a los clientes que les contratan publicidad.

Estas publicaciones, por su particular forma de operar, no pueden ser consideradas de la misma manera que los medios profesionales de prensa, porque aplican criterios diferentes sobre el valor y los requerimientos de la información y de la publicidad.

Resulta penoso, que con alguna frecuencia, haya quienes desde las esferas del poder político o el ejercicio de una función pública de manera temporal, no logren discernir entre esos dos tipos de prensa e intenten juzgarla y tratarla como si se tratara de lo mismo. No son, ni serán nunca, lo mismos.

Reflexión final: la libertad de prensa

Existen otros aspectos sobre las relaciones entre la prensa informativa y de opinión, con los sectores de poder político y económico, que vale la pena analizar después. En particular resulta útil tal ejercicio, en momentos en los que se han formulado a la consideración de la Asamblea Legislativa varios proyectos de ley, tendientes a mejorar las garantías a las libertades de expresión y de prensa y al derecho a la información.

El escenario actual en el país, a mi juicio, es el de una legislación restrictiva, a la que se atienen los sectores del poder político para mantenerla “a raya” según sus particulares intereses. Por ese camino, y ante la tendencia vigente hacia una sociedad más porosa, más compleja desde el punto de vista de la diversidad de actores sociales y económicos, la prensa irá quedando en desventaja para actuar conforme a la demanda del control ciudadano.

Es fundamental asumir esta discusión con seriedad y prontitud, pues no se refiere solo a los ámbitos y las condiciones de la acción de la prensa, sino al ejercicio de las libertades fundamentales de todos los ciudadanos.

El actual estado de cosas en lo jurídico no es el mejor para la prensa, ni para los ciudadanos. Si a ello sumamos una jurisprudencia que interpreta de manera aún más restrictiva

y limitativa la norma legal, tenemos un escenario que necesita de cambios sustanciales en las leyes, para asegurar a los ciudadanos y a la prensa un ejercicio más justo y eficaz de sus libertades y garantías.

El sector empresarial en los procesos de cambio en Costa Rica

Mayi Antillón Guerrero

El cambio en Costa Rica

Las transformaciones en lo social, político y económico están muy interrelacionadas; no puede haber cambios en lo social, que no impliquen transformaciones en lo económico y político, y viceversa.

Las múltiples transformaciones de la economía mundial han obligado a los países, y Costa Rica no es la excepción, a implementar una serie de medidas y ajustes para lograr una mejor incorporación del país en los mercados internacionales. Ya desde finales de la década de los ochenta, y sobre todo en los noventa, se impulsaron una serie de cambios, más de tipo coyuntural que estructural, en el área económica con repercusiones en lo social.

La globalización, que entra a Costa Rica en su primera etapa, más como un ingreso del mundo al país y no tanto del país hacia el mundo, trajo cambios importantes dentro de la estructura económica nacional, tanto pública como privada. En la parte privada la estructura de las empresas empezó a variar, particularmente las de gran tamaño, que empezaron

a subdividirse internamente en áreas especializadas con su propia identidad, pero respondiendo administrativa y jerárquicamente a una corporación. Esta tarea se realiza por una inminente necesidad de reducir los costos de producción, ante una mayor competencia y para tratar de absorber los cambios con mayor flexibilidad.

Por su parte, las pequeñas empresas tuvieron que buscar mecanismos para su transformación interna y externa. En el campo endógeno, buscaron mayor apoyo del Gobierno, que en un inicio se aferró a que la ley del mercado haría sobrevivir a las empresas verdaderamente buenas, olvidando que muchas pequeñas, aunque buenas, no cuentan con recursos para llevar a cabo su reconversión tecnológica y adaptación a mecanismos de producción más modernos.

Los defensores de estas teorías del mercado sostienen que una de las mayores ventajas de la globalización es el beneficio para el consumidor de obtener mayores opciones para adquirir bienes y servicios. Sin embargo, aquellos olvidan que la apertura del mercado, también debe generar posibilidades de participación a los productores nacionales, ya que sobre estos recae la responsabilidad de generar empleos para la sociedad. Habría que contestar: ¿de qué nos sirve tener muchas opciones de compra, si finalmente no tendremos empresas que generen los empleos para producir la capacidad económica para adquirir los productos que buscan los consumidores?

En este último campo, muchas de las decisiones públicas adoptadas responden a criterios de corto y no de largo plazo. El país no ha podido generar una visión nacional sobre cómo se puede administrar -si se puede llamar de

esta manera- la globalización, para que genere una mayor calidad de vida a todos los costarricenses.

Ante esta situación, lo que se percibe de la mayoría de la población, es un temor ante lo desconocido ya que no se sabe el origen de las transformaciones vividas por el país, y sobre todo, la mayoría de la población no se siente integrada en el grupo de los beneficiados por los cambios. Para estos ciudadanos, su aspiración es tener una mejora en la calidad de vida, lo cual fundamentalmente se refleja en una vivienda digna, buena salud, acceso a la educación y seguridad ciudadana, aspectos que ven deteriorarse día con día.

Las cuatro variables, son en general a las que todo ente social aspira. Y lo cierto es que la realidad demuestra una limitación de las posibilidades de crecimiento de estos estándares, lo que está generando fricciones sociales.

En este contexto, la importancia del sector empresarial está en su rol como generador de riqueza y de empleos en una sociedad. Por lo tanto, el Estado debe generar la confianza para que se den condiciones favorables para el desarrollo de la actividad productiva, asegurando que los mecanismos de distribución de la riqueza garanticen la democracia económica, una característica de nuestro país.

En términos de empleo, el Estado ya no es el gran empleador de la década de los 60 y 70. En los 80s, prosperó una crítica -si se quiere excesiva- sobre el rol del Estado, por su directa intervención en todas las actividades económicas, que lleva a algunos a promover límites radicales a su acción.

Posteriormente, la crítica al rol del Estado fue evolucionando y madurando, dándole una función más estratégica, con énfasis en el fortalecimiento de las acciones encaminadas a una mejor calidad de vida de los ciudadanos, procurando velar por el mantenimiento de las variables mencionadas con anterioridad: educación, salud, seguridad y vivienda digna; complementándose con una función de facilitador de la acción productiva. Así se asegura que las condiciones económicas del país favorezcan una relación de equilibrio entre los actores de la sociedad, permitiendo una justa distribución del ingreso.

Hasta hoy el país no ha sido capaz de visualizar y diseñar una reorganización para el Estado, que le permita desempeñar un papel dirigido a la creación de una política social sostenible, en conjunto con una política económica redistributiva, que potencialice al sector productivo, sobre todo la pequeña y mediana empresa, es decir, el 94% de las empresas que sostienen la economía nacional.

El rol político del sector empresarial en los procesos de cambio

El sector empresarial es y seguirá siendo un actor relevante en la toma de decisiones sobre políticas públicas en Costa Rica. Algunas organizaciones empresariales, entre ellas la Cámara de Industrias, han tomado un rol proactivo en la generación de propuestas, análisis y alternativas para el desarrollo de Costa Rica.

Tal actitud forma parte del nuevo papel y compromiso de las Cámaras de participar de lleno en los debates sobre el modelo de desarrollo del país, con ideas y acciones claras y precisas. En el pasado, el sector privado siempre estuvo

ligado al poder político y se les percibió con la unión de intereses para mantener ciertas estructuras en el país. Hoy por hoy, las Cámaras empresariales empezaron a jugar un papel más activo en el quehacer nacional, buscando si se quiere, criterios de independencia en sus propuestas.

Algunas Cámaras visualizaron la importancia de proponer transformaciones, que si bien apoyan el fortalecimiento de su sector, conllevan también la defensa de intereses colectivos, que beneficiarían directa e indirectamente a otros actores sociales.

Se trata, ni más ni menos, de dotar de criterios de sostenibilidad a las propuestas, ya que las iniciativas presentadas involucran a diversos actores de la sociedad, con quienes en el pasado no se concertaba y por ende, eran opositores de “oficio”, más por una actitud de exclusión que por convencimiento de los fines que se proponen.

Ejemplo en este sentido, puede ser el énfasis de la Cámara de Industrias en proponer una política de largo alcance para el fortalecimiento del sector de la pequeña y mediana empresa, con participación del sector académico, del sector comunal y del mismo sector político representado en la Asamblea Legislativa.

Justamente, la necesidad de encontrar espacios de acercamiento con otros sectores, es la principal ventaja que tiene el sector empresarial para influir en los procesos de cambio, ya que se da lugar a una visión compartida con otros sectores, lo que le da mayor credibilidad y permanencia a las propuestas incluidas en el debate.

Estamos en presencia de un actor sumamente activo, que no espera que los gobiernos dicten las políticas para promover determinadas actividades, sino que analiza la experiencia internacional, elabora propuestas y propone alternativas, que se ponen en conocimiento de las autoridades políticas y de otros sectores sociales -también vinculados con el desarrollo empresarial- promoviéndose consensos para la determinación de nuevas políticas.

En contraste con lo anterior, la principal limitación de las agrupaciones empresariales para influir con mayor celeridad en los cambios, es que no todos los agentes empresariales tienen la misma vivencia problema del sector, pues algunos están satisfechos de su posición.

Esto obedece, la mayor de las veces, a que no en todos los sectores, la crisis ha permeado en la misma profundidad y momento, lo que reafirma la necesidad de que las Cámaras empresariales trabajen doblemente para desarrollar criterios más solidarios sobre el futuro del sector, para que cada día haya más beneficiados de las políticas promovidas.

Relación del sector empresarial con otros sectores

Conviene reconocer, que durante mucho tiempo, el sector empresarial se empeñó conjuntamente con el gobierno de la República, en un diálogo bilateral en los temas propios de la producción. Parecía entonces que el poder político y el poder económico se conjugaban en un unísono; sin embargo, ahora se alcanzó un mayor grado de madurez para aceptar, que aunque la coordinación con el Poder Ejecutivo tiene un rol importante en la definición de todas las políticas, el sector empresarial es capaz de proponer las políticas más beneficiosas para su sector.

A pesar de esto, lo cierto es que el sector empresarial no puede seguir sólo en la tarea de propiciar mejores condiciones para el desarrollo económico, y por ende, tiene que buscar interrelaciones con otros sectores, sobre todo porque la experiencia le enseñó que las acciones emprendidas por una determinada administración gubernamental son para ser ejecutadas en cuatro años, mientras que las reglas que el sector productivo necesita para poder planificar su ciclo productivo, son a largo plazo, como lo hacen sus competidores en el exterior.

En esa dirección, el sector empresarial y, particularmente, el industrial, llevan a cabo una labor de convencimiento en otros ámbitos políticos, como la Asamblea Legislativa, logrando la reconsideración cuidadosa de muchas políticas. Se ha alcanzado un mayor diálogo con los diputados, para explicarles las propuestas del sector, por ejemplo, el caso del proyecto sobre pequeñas y medianas empresas que actualmente se promueve.

En virtud de esto se puede afirmar que uno de los aportes más grandes del sector industrial en la búsqueda de nuevas políticas, es haberse acercado a los legisladores para trabajar conjuntamente. Anteriormente, las alianzas con el sector público se hacían solo a través del Poder Ejecutivo; ahora se realizan directamente con la Asamblea Legislativa, pues se sabe de la necesidad de que exista la intervención de distintos actores, si se quieren hacer políticas de Estado.

Es importante aclarar que uno de los principios por los que deben luchar las Cámaras empresariales para no perder la credibilidad de sus propuestas, es que -como organizaciones- se guarde la independencia necesaria de los partidos

políticos, con el fin de que sea el concurso de todas las fuerzas políticas, lo que defina las acciones promotoras del desarrollo productivo nacional. Este objetivo se debe impulsar a pesar de las preferencias con que comulguen los empresarios integrantes de los cuerpos directivos de estas entidades.

En cuanto a las vinculaciones de los empresarios con el gobierno, se han sostenido algunas tesis en cuanto a la importancia de tener personas claves en los diferentes ministerios y en los diferentes cargos gubernamentales.

Sin embargo, la capacidad de convencimiento de las distintas tesis del sector empresarial, no debe necesitar el favor de algún ex-miembro del gremio para poder penetrar en sectores políticos y sociales

Por supuesto, que si dentro del gobierno existen personas que conocen el trabajo gremial y están convencidas de su impacto positivo y complementario, eso facilita la coordinación y la buena marcha de una agenda de trabajo. Existen experiencias de personas que llegan a un ministerio sin tener ningún conocimiento sobre la contribución de las cámaras empresariales, lo que ha dificultado un mayor entendimiento de proyectos conjuntos.

En cuanto a la relación con el sindicalismo, cabe indicar que existen foros permanentes de discusión y de análisis. También se comparece ante instancias formales tripartitas, por ejemplo, el Consejo Superior de Salarios, el Consejo Superior de Trabajo, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), etc.

En todos estos escenarios existe una participación formal, pero las experiencias de intercambio más enriquecedoras son las de carácter informal. Las diferencias con este sector aún son importantes, pero lo cierto es que se está fomentando el trabajo en áreas de coincidencia, para emprender acciones de beneficio mutuo.

Por otro lado, en términos de las relaciones con otras organizaciones sociales, al menos en la Cámara de Industrias, siempre se ha tratado de mantener una apertura para poder desarrollar iniciativas de carácter solidario. Así por ejemplo, actualmente se apoya el Proyecto Cedes Don Bosco, que consiste en dar oportunidades a los niños de la calle con riesgo de drogas, enseñándoles un oficio en áreas de interés para el sector industrial, dígase mecánica, electrónica, imprenta, etc., proyecto ejecutado por los sacerdotes salesianos. También se emprendió una iniciativa importante con la Defensoría de los Habitantes, tendiente a desarrollar un proyecto para “UNA SOCIEDAD LIBRE DE VIOLENCIA”, en el que el sector empresarial se involucra con el desarrollo comunal y apoya actividades culturales para mantener a los niños alejados de las drogas.

La lección aprendida con todos estos intercambios es que las organizaciones empresariales tienen una mayor claridad, no solo de su rol dentro de la sociedad, sino también de la importancia de vincularse con los otros actores que hacen posible la dinámica social.

Búsqueda del consenso a lo interno del sector empresarial

Sobre este punto vale la pena señalar que históricamente existe una consolidación institucional en los sectores

empresariales más importantes del país, como la Cámara de Comercio, la de Agricultura y la de Industrias.

En determinado momento, hace unos 30 años, se decidió buscar una coordinación empresarial que permitiera llevar un proyecto compartido a los diferentes actores políticos. De ahí que se conformara la Unión de Cámaras, como el foro en el que los diversos entes empresariales buscan conciliar posiciones.

La Unión de Cámaras ha cumplido un rol muy importante en la concertación de una serie de intereses, y en presentar al sector empresarial organizado como un bloque monolítico articulado ante la opinión pública. La tarea no es sencilla; sin embargo, cuando se está claro sobre los principios que se defienden -y en primer lugar está el desarrollo del país- no puede haber contradicciones abismales.

Más bien, lo que se presentan son diferencias de óptica, dependiendo del sector que esté defendiendo determinado punto de vista. Entonces, más que profundizar las diferencias sectoriales, hay una diferencia de óptica, que con mucho diálogo y mucha madurez, es posible armonizar para lograr una posición más unida del sector empresarial costarricense.

Parte de esas diferencias obedecen a lo mencionado antes: no en todos los sectores el cambio afectó de igual manera. En el proceso de apertura, el sector productivo fue el más golpeado, de ahí que el agrícola y el industrial coordinen bastante su trabajo, solicitando, no necesariamente políticas proteccionistas, sino más bien un apoyo sustantivo donde el Estado sea socio de un sector productivo emergente.

Se afirma que las crisis generan alternativas y opciones, y es por eso que el sector industrial, al estar viviendo una crisis importante, particularmente en las pequeñas y medianas industrias, promueve la necesidad de analizar el apoyo de políticas de desarrollo para este sector

La estructura de las organizaciones empresariales ante el cambio

En términos de la estructura de las agrupaciones empresariales, puede decirse que su principal cambio es haber alcanzado la madurez necesaria para identificar con mayor propiedad su rol dentro de la sociedad. Las cámaras tienen una función política, así como una función de concertación con otros sectores importantes, y una función mucho más clara de prestación de servicios a sus asociados, que antes no estaba tan bien diseñada, ya que las acciones de presión y de defensa de intereses, tenían un peso mayor.

A manera de ejemplo, la Cámara de Industrias cuenta en este momento con una plataforma de servicios que no tiene ninguna otra cámara empresarial en el país, la cual brinda capacitación y consultorías, en clara consonancia con la nueva actitud de cambio del sector industrial. Por otro lado, cuenta con un grupo multidisciplinario de profesionales para dar asesoría necesaria a todo el sector industrial, enfatizando en los cambios del entorno y las exigencias a sus productos.

Buena parte de las razones que dificultan acelerar los cambios en el sector empresarial, pueden encontrarse en la dinámica histórica que ha determinado la conducta -si se quiere un tanto pasiva- del empresario costarricense. El modelo de desarrollo en Costa Rica ha premiado la formación de

profesionales, lo que estimula la estabilidad personal en detrimento del rol de asumir riesgos empresariales. Los profesionales costarricenses se forman para ser burócratas o asalariados. Esto es lo que la estructura educativa costarricense premia desde la niñez, y no hay interés en provocar o motivar el interés de emprender o arriesgar, características esenciales del empresario.

Lo que existe en nuestro país es un empresarialismo nato, más por vocación o herencia familiar, en donde si se está arriesgando el patrimonio familiar, la empresa familiar tendrá temor de asumir retos y nuevos proyectos. En la mayoría de los casos, no tiene capital suficiente para innovar y llevar a cabo los procesos de modernización exigidos por los grandes mercados. Entonces, aunque un porcentaje importante de nuestros empresarios ha asumido con valentía los nuevos desafíos, un grupo importante de empresas familiares percibe con ciertos temores el nuevo entorno.

Lo anterior, no quiere decir que no exista la posibilidad de tener un sector empresarial mucho más agresivo, donde a través de un sistema de apoyo nacional se puedan fortalecer las unidades productivas en algunas áreas estratégicas para su crecimiento y desarrollo.

Podría pensarse, por ejemplo, en el aliado que puede ser el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) para las áreas relacionadas con el fomento del empresarialismo y una actitud al cambio. Así mismo, se requiere del apoyo de las universidades, no solamente las de carácter técnico como el Instituto Tecnológico de Costa Rica, sino de las universidades estatales o privadas dirigidas al desarrollo de la nueva cultura empresarial.

Igualmente, se requiere mayor compromiso de PROCOMER con el desarrollo de la pequeña y mediana empresa (PyMES), ya que el reto de la internacionalización de las empresas, está ligado al apoyo sostenido que pueda llevarse a cabo en la comercialización de los productos de las PyMES, mediante una estrategia de regionalización. También, deberán apoyarse todas las iniciativas tendientes a desarrollar exportaciones indirectas, de empresas locales suplidoras de insumos a empresas exportadoras o transnacionales.

Mucha de la falta de cultura empresarial también obedece a que se sigue fomentando una actitud aislacionista y pasiva en cuanto al desarrollo de nuevas unidades productivas. Hasta ahora no se han propiciado las condiciones idóneas para que el sector empresarial pueda dar ese salto cualitativo en su producción.

La Cámara de Industrias frente al cambio: su propuesta de modelo de desarrollo

Se puede definir a la Cámara de Industrias como un verdadero agente de cambio, consciente de su papel y su rol dentro de la sociedad. En cada industria hay un núcleo social compuesto por los trabajadores, los gerentes y los dueños de la empresa. Con base en ese núcleo social se realizan propuestas y acciones concretas para dinamizar el rol de cada uno de ellos como factores de cambio.

La Cámara de Industrias ha sido líder y factor de cambio en el país, pues no solo es promotora de propuestas, sino que muchas de ellas, cuando fueron llevadas a las diferentes instancias de toma de decisiones tuvieron buenos frutos. También ha insistido en la necesidad de examinar cambios importantes fuera de las fronteras nacionales, mientras

defiende el respeto por la existencia de una base local productiva para poder tener un desarrollo sostenible.

Debido a los cambios que ha vivido el país, puede decirse que el rol de la Cámara varió totalmente, pasando de ser un grupo de presión tradicional a un grupo promotor del desarrollo, tras la búsqueda del principio universal de democracia económica.

Para tratar de promover cambios en el país, la Cámara de Industrias ha recurrido a un proceso de convencimiento de propuestas a distintos actores. En primera instancia, se trató de convencer al propio sector empresarial, debido a su gran heterogeneidad y a que la globalización tiende a agrupar a los sectores de manera individual para defenderse de los cambios, perdiéndose -en muchas ocasiones- la visión general de las cosas.

En este sentido, se ha tratado de incluir más al sector empresarial dentro de una estrategia integral -como parte de una cadena productiva- para la que resulta necesario generar más alianzas entre el propio sector industrial, en el que el sector servicios toma un papel muy importante, con el sector agrícola y, por supuesto, con el sector comercial.

La modernización en el sector agrícola debe ir de la mano con la modernización del sector industrial, debido a que mayormente, aquel sector es el responsable del suministro de la materia prima. Por otro lado, también existe la necesidad de fortalecer las relaciones con el sector comercial, porque de ellos depende la comercialización de los productos nacionales.

En razón de lo anterior, uno de los objetivos del sector industrial y particularmente de la Cámara de Industrias, es lograr que los empresarios se comprometan con una clara visión de cambio, porque el primer cambio al que debe aspirarse es al mental. Es el sector empresarial el que tiene la responsabilidad de provocar transformaciones en su entorno, pero también, e igualmente importante es que los agentes económicos, que producen para ese entorno, estén en permanente cambio.

Procurando este objetivo, el sector empresarial ha recurrido al análisis de la experiencia internacional para conocer la forma en que algunos países pudieron llegar a importantes niveles de desarrollo, tratando de incorporar lo positivo de esas experiencias a la realidad empresarial costarricense. Por ello, desde hace tres años, la Cámara trabaja en impulsar una política para la pequeña y mediana empresa, fruto de los resultados de una investigación realizada en países de la Unión Europea (España), en América del Sur (Colombia y Argentina) y en Estados Unidos.

Muchos sostenían que Estados Unidos alcanzó un desarrollo de la pequeña y mediana empresa sin necesidad de leyes, sino por una vocación, un criterio que resultó erróneo, desapegado de la realidad. De las investigaciones realizadas se determinó que las políticas de PyMES en ese país se sustentan en una legislación creada hace 50 años y que es implementada exitosamente por una oficina federal, denominada el Small Business Administration, que complementa su trabajo con el esfuerzo de comisiones dirigidas al fortalecimiento de las PyMES en el Congreso y en el Senado. Por esta razón, es que las empresas norteamericanas han contado con un apoyo irrestricto y concreto de sus autoridades para alcanzar los grados de desarrollo que hoy tienen.

Actualmente, la Cámara de Industrias impulsa en la Asamblea Legislativa una iniciativa mediante la que se busca un sistema de apoyo integral a este grupo de empresas. Existe el convencimiento de que en el nuevo modelo de desarrollo que el país adopte, el eje central tendrá que girar sobre la pequeña y mediana empresa, pues como se mencionó, representa al 94% del sector productivo nacional.

En esta dirección, y adelantándose a la necesidad de apoyar a este importante sector, la Cámara creó desde hace ya seis años, una unidad de asistencia y asesoría al sector industrial -con énfasis en PyMes- buscando coadyuvar a la adopción de los cambios exigidos por el mercado, permitiéndoles ser competitivos y aprovechar nuevas oportunidades.

En resumen, el objetivo básico del gremio industrial, que ya tiene casi 60 años de existencia, es brindar una visión mucho más clara de la dirección que debe seguir este sector en momentos de grandes desafíos, para fortalecer la democracia económica de nuestro país a través de la generación de mayores y mejores empleos.

EL rol político de las organizaciones empresariales en el desarrollo de Costa Rica

Doris Osterlof Obregón

La empresa privada es una sociedad entre empresarios y trabajadores, y ambos tienen bajo su responsabilidad el impacto positivo, que el sector productivo pueda tener en el bienestar del país. Por lo tanto, el sector empresarial es vital para el desarrollo nacional.

En el ámbito empresarial, hay dos tipos de empresas: las que operan bajo la formalidad y las que operan bajo la informalidad. Estas últimas crean distorsiones muy serias a las primeras, pues no están registradas, no pagan impuestos, cargas sociales, ni otros tributos.

Las empresas, que operan bajo la formalidad, se agremian en las cámaras o asociaciones empresariales, que son las interlocutoras naturales para plantear y tratar de promover soluciones a los problemas del sector específico que representan. Una característica de la mayoría de estas organizaciones es que trabajan sobre la base de agendas reivindicativas y aspectos puntuales, que son de interés a su sector.

Sin embargo, la apertura al comercio mundial y la participación del país en el proceso de globalización, obligaron a algunas de estas organizaciones empresariales a jugar un rol propositivo, con una agenda de carácter nacional. La competitividad internacional requiere de un entorno nacional que la facilite.

Por ejemplo, en el caso del sector exportador, al estar sus agremiados vinculados directamente con el mercado mundial, su dirigencia tuvo que desarrollar una visión global para enfrentar los problemas de la competitividad, mientras para otros sectores, el proceso ha sido mucho más lento, al lidiar con problemas más específicos dentro del mercado local.

Durante los últimos quince años, los gobiernos de turno implementaron las medidas de ajuste estructural y de apertura; el énfasis se puso en la promoción de las exportaciones no-tradicionales y la atracción de inversión extranjera, y se dejaron de lado las políticas para los sectores productivos que atienden el mercado local, generándoles problemas específicos, debilitando su capacidad propositiva respecto a un proyecto nacional, pues deben enfocarse en la resolución de esos problemas.

Sin embargo, en la última etapa de estos quince años, cuando las empresas nacionales deben enfrentar la política neoliberal definida abiertamente por el gobierno de turno, las organizaciones que representan estos sectores locales, empiezan a tomar conciencia de la necesidad de participar de alguna manera en una agenda nacional. No obstante, esta visión es difusa, al tener que debatirse entre su rol reivindicativo y su necesidad de ser propositivas.

La situación se complica además debido a que existen también formas distintas de liderazgo empresarial. Hay líderes con filosofía y líderes sin ella. Al igual que ocurre en otros espacios, como en el sector laboral y en la clase política, hay líderes con visión nacional, y líderes que sólo buscan resolver problemas puntuales. Ambas situaciones se entremezclan en la toma de decisiones, lo que afecta a la dirigencia empresarial en su capacidad de influir en un proyecto de carácter nacional de largo plazo.

Por otro lado, cuando la visión neoliberal, contrario a lo que podría pensarse, generó un ataque frontal contra algunos sectores empresariales, y contra la existencia de las cámaras y asociaciones empresariales, porque discrepaban de las propuestas del gobierno, la dirigencia se enfrentó a la disyuntiva de asumir un liderazgo más nacional que sectorial.

La política y las organizaciones empresariales costarricenses

A las organizaciones empresariales, bajo la visión pre-Muro de Berlín, se les ha visto como las aliadas naturales del gobierno. Sin embargo, la situación no es tan clara como parece.

Después de más de diez años de trabajar con organizaciones empresariales, considero que ellas no tienen una estrategia para colocar a sus dirigentes en puestos claves en los distintos gobiernos. La colocación de figuras provenientes del gremio empresarial se efectúa, normalmente, debido a razones de filiación política individual o por amistad con el gobernante de turno.

Algunos dirigentes empresariales consideran que no deben participar en la política partidaria, mientras otros creen que tienen un deber de participar a título personal en los partidos políticos, para promover soluciones desde esa trinchera, como tratan de hacerlo desde la organización empresarial.

En ese sentido, cabe sin embargo aclarar, que dentro de las organizaciones existe la creencia de que si se coloca a un empresario en un puesto público, él puede ejecutar una labor más eficiente que si fuera un simple político.

Lo cierto, es que el nombramiento de un empresario no resuelve automáticamente los problemas. Por un lado, la administración pública y la administración privada, no son lo mismo, y por otro, para estar en una posición de poder político, se debe contar con una visión nacional, que no se obtiene por el solo hecho de ser empresario.

Un excelente empresario no es automáticamente un excelente funcionario público. Si le falta la visión de país puede convertirse en un obstáculo para el desarrollo, tanto empresarial como nacional, en un obstáculo para la toma de decisiones en función del bien común de todos los costarricenses. Incluso -un aspecto más grave- es que algunos de estos empresarios, convertidos en funcionarios públicos, presumen de no ser políticos, confundiendo este término con el de práctica electoral.

Una persona puede ser empresaria, sindicalista, académico, profesional; pero cuando tiene una posición en el gobierno, asume una posición política que pretende una ejecución para favorecer a los ciudadanos del país. Ante esto, es necesario que tenga una visión nacional, que tenga claro un

proyecto de país en función del desarrollo de los ciudadanos, que le delegaron la función de gobernar.

Ahora bien, vale la pena señalar que en Costa Rica ha habido en el gobierno, algunos empresarios que llevaron ideas y metas de carácter nacional y que hicieron aportes al desarrollo nacional. De ahí la necesidad de reconsiderar el mito de que un empresario no tiene ideales de carácter patrio.

Por otro lado, y esto es parte de la confusión existente, algunos políticos han salido de la función pública a la función empresarial. De ellos podrían hacerse dos clasificaciones: los que, cuando abandonan su cargo público, escogen ser empresario como opción de vida, con la transparencia del caso. Y están los otros, que aprovechando su influencia política, obtienen beneficios específicos para construir su empresa privada, y que también requieren permanentemente de esa influencia para mantener su negocio.

Todo lo anterior, no favorece el proceso de negociación de una agenda que ayude que las empresas costarricenses tengan un entorno que las haga competitivas en el proceso de globalización. Para las organizaciones empresariales, la concreción de soluciones, si la contraparte no tiene una visión de país, es sumamente difícil.

Por otro lado, las organizaciones gremiales, al igual que otros sectores, también tienen problemas de liderazgo y de participación de los agremiados. Las empresas se afilian a estas organizaciones esperando que les resuelvan sus problemas, sin tener claro quiénes -dentro de ella- trabajarán en las soluciones. La posición normal del empresario nacional es pasiva, y esto provoca que muchas de las organizaciones,

tengan un recargo sobre quienes asumen el rol de líderes, en particular su Junta Directiva y su Presidencia. Esto lógicamente, con el paso del tiempo, ha creado un desgaste en la renovación de líderes empresariales, que se une a la muy humana competencia y vanidad personal, que crea dificultades en la generación de verdaderas alianzas estratégicas entre ellas para planteamientos conjuntos.

Sin embargo, acontecimientos provocados por la apertura, y en particular, por decisiones en función del neoliberalismo, hicieron que, en los últimos años, surjan alianzas que hace veinte años parecían imposibles.

Uno de estos fenómenos es la alianza entre la Cámara de Agricultura y UPANACIONAL¹. Otra unión fue la surgida por discrepancias en cuanto a lo que debe ser una estrategia comercial con el Ministerio de Comercio Exterior. Esta alianza llevó en junio de 1999, a la Cámara de Industrias, la Cámara de Agricultura, la Cámara de Exportadores y UPANACIONAL, a presentar al presidente Rodríguez Echeverría, una propuesta de “Estrategia de Inserción Internacional”.

Otra fue la generada en torno al proyecto -hoy Ley- de Negociaciones Comerciales, que involucró a las cuatro organizaciones mencionadas, más la Cámara de Comercio y la UCCAEP². Pero todas estas alianzas tienen la debilidad de que se han hecho en función de una situación específica.

La relación del sector empresarial con el sindicalismo

Tradicionalmente estos dos sectores han sido considerados enemigos. La existencia de un sindicalismo de origen comu-

¹ Unión Nacional de Pequeños Agricultores.

² Unión Costarricense de Cámaras Empresariales.

nista favorecía ese criterio. El que, prácticamente, la dirigencia con esa ideología fuera sustituida por una dirigencia de pensamiento post-Muro de Berlín, ha generado dos tipos de dirigentes sindicales, que nada tiene que ver con la ideología, sino en su forma de interpretar su accionar diario.

Al igual que en el sector empresarial, en el sindicalismo se dan líderes, que trabajan en agendas reivindicativas y líderes, que quieren trabajar en agendas nacionales.

La apertura y la globalización, más tener que enfrentar las decisiones neoliberales tratadas de aplicar en los últimos años en Costa Rica, generaron un acercamiento entre el sector empresarial y el sindicalismo.

La primera alianza de carácter estratégico nacional fue en noviembre de 1991, cuando la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO) y la Federación de Trabajadores de Limón (FETRAL) firmaron un convenio, rompiéndose de así el paradigma de que empresarios y sindicalistas, no podían sentarse en la misma mesa a negociar a favor del país.

Durante estos años se dieron tímidos acercamientos entre la UCCAEP, otras cámaras y los Sindicatos. Un resultado más concreto, emanó del Proceso de Concertación, con acuerdos firmados por las Cúpulas Empresariales, Sindicales y el Gobierno.

Debido a que los convenios ahí establecidos, aún no se cumplen totalmente, la relación entre ambos sectores se ha debilitado, en particular cuando los sindicatos buscan alianzas internacionales para forzar al gobierno a cumplir con lo decidido.

Una dificultad que ha tenido la cúpula empresarial para concertar un mayor grado de acuerdo con los sindicatos, en función del país, es que dentro de los dirigentes empresariales algunos todavía ven a los sindicatos como comunistas, sin comprender lo que ha sucedido y cuál es el actual tipo de sindicalismo que predomina en Costa Rica.

Otra dificultad es que la agenda reivindicativa, que negocian los sindicatos, está relacionada directamente con problemas con su patrono, el gobierno, ya que la gran mayoría de sus afiliados están concentrados en el sector público. Esto conlleva que la agenda tripartida se concentre más en temas como libertades sindicales, firmas de convenios de la Organización Internacional del Trabajo, alzas de salarios, convenciones colectivas.

Sin embargo, rompiendo nuevamente el paradigma, la Junta Directiva de la CADEXCO estableció -desde finales del año 2000 hasta mayo del 2001- un proceso de negociación con la ANEP³ y la Confederación Rerum Novarum, del que resultó un documento denominado “Propuesta de los Sectores Productivos, Costa Rica: Hacia la Tercera República frente a los Desafíos Nacionales del Siglo XXI”.

Este documento, que quedó abierto a la signatura de otros organismos, pretende ser un planteamiento de carácter nacional, en el que se establecen filosofía, políticas y acciones. Sobre la base de unos principios claramente definidos, se propone la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo, basado en una estrategia de largo plazo, diseñada en dos matrices, una de políticas y otra de prioridades de los sectores productivos.

³ Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados.

Este acuerdo generó una sorpresa en los diferentes ámbitos. Uno de los impactos positivos que podría generar es estimular a otras organizaciones empresariales a revisar sus agendas reivindicativas, aunque no suscriban el citado documento. Además, bajo la alianza estratégica con las fuerzas políticas, promueve la negociación, para establecer un proyecto de país con visión de largo plazo, que permita ir tomando, dentro de una columna vertebral, decisiones generadoras de un ambiente positivo para el desarrollo empresarial.

La formación de empresarios y el sistema educativo costarricense

Precisamente, uno de los aspectos que pretende rescatar el documento es retomar la educación como base del desarrollo nacional; pero una educación que transforme la información en conocimiento.

Desde la perspectiva empresarial, el costarricense no es educado para ser creativo, ni arriesgado, lo que le dificulta desarrollar la vocación empresarial. En este contexto, cabe la pregunta: ¿Qué quiere Costa Rica: un país solo de trabajadores o un país de empresarios?

Aquí, quienes se gradúan de las universidades, básicamente salen en busca de un trabajo; son muy pocos los que piensan en establecer una empresa. No existen incentivos suficientes para que esos jóvenes universitarios se conviertan en empresarios, ni en el sistema de educación, ni en el sistema financiero, que no asume riesgos.

Se están generando profesionales, que un día encontrarán un mercado laboral saturado, viéndose obligados a caer en la inmigración o trabajar en otra cosa diferente de la profesión

que estudiaron. Dentro de diez años, Costa Rica podría tener tantos profesionales, que será necesario buscar mecanismos alternativos, por lo que, o se fomenta el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, o se busca cómo abrir las fronteras para que esos profesionales trabajen más allá de ellas.

Esto conlleva a la obligación, por parte de las organizaciones empresariales, en particular a su cúpula, de promover programas tanto educativos como financieros, que permitan la generación de más empresarios en el país.

¿A qué tipo de empresarios se aspira?

Para definir el tipo de producción que queremos desarrollar, es urgente una reconceptualización del tipo de empresario que Costa Rica quiere. También es necesario definir cómo se avanzará de la mano de la inversión extranjera, cómo se orientará la inversión nacional, qué tipo de empresas se quieren fomentar, cómo se promoverá el desarrollo de las PyMES.

Otro aspecto tiene que ver con los mecanismos. En Costa Rica, una opción que generó alternativas interesantes para los pequeños productores son las cooperativas. ¿Se va a promover un mayor desarrollo de ellas? En exportación, los consorcios son interesantes mecanismos, que han sido utilizados en países como Italia, España y Uruguay.

Ambos son mecanismos pertinentes para promover la participación de los pequeños y medianos productores en el mercado, sea local o internacional.

Por otra parte, otro tipo de empresa a fomentar en Costa Rica es la empresa de servicios, sobre todo, si pensamos en

alternativas para las nuevas generaciones, que emanan de las universidades.

En cuanto a la inversión extranjera, el país debe aprovechar la que esté instalada aquí para promover encadenamientos entre estas empresas y las nacionales. Esto debe hacerse con políticas claramente definidas, que estimulen ese encadenamiento.

La apertura y el sector empresarial

La apertura generada en los últimos quince años, promovió un cambio en el tipo de empresario y el tipo de empresa. Con el modelo de sustitución de importaciones, existía un empresario cuyo negocio dependía de la existencia de aranceles altos, por lo que era un empresario con una mayor necesidad de hacer cabildeo ante las autoridades gubernamentales.

La situación para estas compañías cambió radicalmente, cuando durante el proceso de ajuste estructural, el país disminuyó los aranceles, abriendo el mercado a la competencia. A la vez, se promovió la generación de empresas para la exportación no-tradicional y la atracción de inversión extranjera sobre la base de incentivos fiscales, que generó otro tipo de empresario, más vinculado a los mercados mundiales, pero al que se le compensaban básicamente las distorsiones del entorno nacional, a través de los incentivos señalados.

A medida que esos alicientes se fueron eliminando, como fue el caso de las empresas con contrato de exportación a finales de 1999, los empresarios debieron absorber los costos de un entorno nacional, que no fue puesto al día durante todos estos años. Son, por lo tanto, empresarios que se enfrentan a un mercado mundial, sin claridad en las reglas del juego.

Con la finalización de los principales incentivos otorgados bajo el esquema del Régimen de Zonas Francas, se dio por terminado para la inversión extranjera, el esquema de atracción de los últimos quince años. Durante esos años, no fue promovido el encadenamiento con la empresa nacional, y las importaciones fueron sustituyendo a la producción nacional.

En ambos casos, se requiere de una redefinición del tipo de empresa que se desea desarrollar en Costa Rica, máxime cuando el país adquirió compromisos internacionales ineludibles con la Organización Mundial de Comercio y los Tratados de Libre Comercio. De particular observancia debe ser el compromiso de ingresar al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el 2005, que afectará definitivamente el tipo de estructura empresarial y laboral del país.

¿Es posible tener un nuevo sector empresarial en Costa Rica?

Aunque las organizaciones empresariales, como un todo, no están todavía pudiendo impulsar un proyecto de país, que genere la sostenibilidad y el crecimiento de las actuales empresas y que permita la creación de otras nuevas, lo cierto, es que algunas de ellas, como CADEXCO, se han visto obligadas, aunque sea en una primera instancia solas, a promover acuerdos de carácter nacional, para establecer precisamente un proyecto de país con los objetivos mencionados anteriormente.

La generación de un acuerdo en principio entre dos extremos, los exportadores y los sindicatos del Estado, es un paso que debe verse como positivo. A la vez, es un desafío, porque significa la generación de un proyecto de país desde

las bases, promoviéndose un cambio de mentalidad por un lado, y por el otro, retando a la democracia a ser más participativa.

Definitivamente, reconceptualizar el tipo de desarrollo que los costarricenses quieren, darle un norte a las políticas dentro de una columna vertebral claramente establecida; facilitaría la reconversión empresarial, otorgando a la vez oportunidades a las nuevas generaciones para participar en el desarrollo nacional como empresarios.

Recapitulando

Una concertación en pro del bien común

La propuesta denominada de los sectores productivos “*Costa Rica hacia la Tercera Republica frente a los desafíos nacionales del Siglo XXI*”⁴, se basa en un proceso de concertación que emana de organizaciones de la sociedad civil, con un objetivo claro de bien común. Se propone el establecimiento de un Sistema Nacional de Desarrollo, basado en una estrategia que integre las políticas públicas de forma coherente, y que define prioridades y desafíos.

El valor del proceso se refleja en que: 1. se basa en un acuerdo en pro del bien común; 2. se busca la construcción y puesta en ejecución de propuestas; 3. emana de organizaciones de

⁴ Suscrita en mayo del 2001 por la Cámara de Exportadores de Costa Rica (Cadexco), la ANEP; la Confederación Rerum Novarum. En diciembre del 2001 la suscribe el Movimiento Solidarista, y en agosto del 2002, el Consejo Nacional de Cooperativas, aunque venía participando del proceso desde abril de ese año. Actualmente, están colaborando y han expresado que suscribirán el documento, el Colegio de Ingenieros y Agrónomos y la Mesa Campesina. El proceso cuenta con otras organizaciones, que aunque no han concretado su interés en firmar el documento original, sin embargo participan del mismo. Además, hay una serie de expertos que en forma voluntaria han venido trabajando en las diferentes mesas.

la sociedad civil con el propósito de facilitar la gobernabilidad (no de gobernar); 4. está por encima de los tiempos políticos; 5. las únicas condiciones para participar son trabajar en pro del bien común y no por agendas corporativistas.

Cabe destacar en esto, que cada vez son más los sectores conscientes de la necesidad de aportar en la formulación de una alternativa de desarrollo futuro para el país, en la que sobre la base de una filosofía, políticas y acciones comparadas, puedan verse reflejados los intereses de cada uno de estos sectores y de la sociedad en general.

En cuanto a las acciones específicas, desarrolladas a partir de esta propuesta de los sectores productivos, son varias las que han tenido lugar, pero la de mayor relevancia pública hasta el momento tiene que ver con la conformación y el trabajo que desarrolla la Comisión Mixta⁵ para el Pacto Fiscal, en la Asamblea Legislativa, que tiene como objetivo concretar la reforma estructural de las finanzas públicas.

Para los sectores que suscribieron la propuesta de la “Tercera Republica”, el Pacto Fiscal es la prioridad que transversalmente afecta a todas las soluciones de las otras prioridades. Para ellos, los principios⁶ del Pacto Fiscal son: la promoción de la equidad como responsabilidad social, la

⁵ Se denomina así por que además de diputados está integrada por representantes de sectores sociales y empresariales. En la misma participan las cinco organizaciones que hasta agosto del 2002 habían suscrito la propuesta de los sectores productivos denominada “Costa Rica hacia la Tercera Republica...”. Estas organizaciones propusieron un Pacto Fiscal y la Comisión Mixta en carta dirigida al Presidente Abel Pacheco con fecha 6 de junio, y reiteraron la misma, conjuntamente con la UCCAEP y la CMTC, en carta con fecha 11 de julio. Esto coincidió con propuestas que se hicieron en el seno de la Asamblea Legislativa. La Comisión inicia funciones el 6 de agosto del 2002.

⁶ Estos principios fueron aprobados en la primera sesión de la Comisión Mixta, y se incluyeron en la Ley de Contingencia Fiscal.

promoción de la solidaridad, en donde el progreso colectivo sea complementario del individual, y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, para que el Estado pueda realizar las funciones que se le asignen. Y los objetivos del Pacto deben ser: 1. una herramienta de la política de desarrollo, y 2. generar una sostenibilidad en las finanzas públicas, por encima de varios periodos gubernamentales, estableciendo medidas graduales para el manejo de la hacienda pública en el largo plazo.

La existencia de una propuesta que emana de los grupos sociales y empresariales de hacer una reforma en el área fiscal, coincide también con las conclusiones de una comisión de exministros de hacienda, que a finales del Gobierno del Dr. Miguel Ángel Rodríguez, propuso reformas importantes, en particular, en materia de ingresos tributarios.

La Comisión Mixta, en una primera etapa dictamina un Plan de Contingencia para dotar de mayores recursos a la hacienda pública durante el año 2003, y ahora desarrolla su trabajo de fondo, que tiene que ver con que a partir de un proceso de concertación con diversos sectores de la sociedad civil, pueda llegarse a este gran pacto fiscal que permita sanear las finanzas del Estado.

Paralelamente a esta labor, los sectores de la “Tercera República”, desarrollan cuatro propuestas para enfrentar las prioridades horizontales del desarrollo, definidas en el documento original. La primera sobre el tema de producción, cuyo objetivo es concretar una economía con dos motores funcionando, es decir, el desarrollo de la producción para el mercado interno y para el mercado externo. La propuesta se centra en tres áreas estratégicas: una política de desarrollo empresarial, una política de empleo, y una política de entorno.

La segunda área de trabajo es la referente a una política de redistribución de oportunidades (que todos viajemos en el mismo avión), con cuatro áreas de trabajo: vivienda, salud, pensiones, asistencia y promoción social. La tercera área se refiere a la educación, por lo que no se está trabajando en la segunda, sino en una mesa especial, denominada “generación y utilización del conocimiento”. La propuesta en esa mesa está en función de plantearle al país “una revolución educativa”. La cuarta y última prioridad horizontal, es la referente a participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia.

Este proceso se ha desarrollado sobre la base de una gran transparencia en cuanto a los acuerdos y desacuerdos de las partes, claros en que hay diferentes visiones y enfoques sobre la solución de los problemas del país, pero esta transparencia ha generado una confianza para la construcción de acuerdos, generando a la vez credibilidad, ya que se trabaja en pro del bien común, dejando de lado las agendas corporativistas.

Como se dijo antes, el objetivo es facilitar la gobernabilidad, a través de una actitud propositiva. Es un proceso abierto a todas las organizaciones que quieran participar de alguna u otra forma. Es evidente que el Siglo XXI requiere de una Costa Rica, capaz de construir un nuevo contrato social en paz. El país tiene una oportunidad, con la que muchos otros sueñan, por ello, considero que el espíritu de trabajo en pro del bien común, debe ser rescatado como un elemento inspirador a todos aquellos que anhelan una Costa Rica mejor y donde todos tengamos una oportunidad.

Un nuevo sindicalismo en Costa Rica

Albino Vargas Barrantes

El sector sindical sigue siendo un actor político de primer orden, un grupo de presión con un importante papel en la definición de los procesos de cambio en el país. Sin embargo, su forma de hacer política ha venido experimentando importantes cambios, en consonancia con los nuevos tiempos de globalización. En la actualidad, recurriendo quizás a una injusta y poco científica calificación, se pueden distinguir dos tipos de sindicalismo, que describiremos a continuación.

El primero, se caracteriza por seguir aferrado a los moldes clásicos de la acción sindical; es decir, la reivindicación económica pura y simple, con mecanismos muy gremialistas de trabajo y con escasa visión para entender la naturaleza de los desafíos actuales del sindicalismo. En él se aglutinan sectores que, en otros tiempos, estuvieron confrontados, producto del fenómeno ideológico de la Guerra Fría (sindicalismo “democrático” versus sindicalismo “comunista”).

Es decir, en ese viejo sindicalismo -sin que suene despectivo el término- se destacan agrupaciones muy ligadas a la corriente del marxismo tradicional o bien sindicatos nutridos por las bondades del denominado Estado Benefactor, que

para conseguir sus reivindicaciones se autodenominan “democráticos”, obteniendo favores de los distintos gobiernos de turno. En ambos segmentos, encontramos casos típicos de algunos sindicatos que respiran, viven y morirían si no tienen una convención colectiva de trabajo, sin menospreciar lo que este instrumento del derecho laboral ha representado en el desarrollo de la justicia social en no pocos casos.

El segundo tipo de sindicalismo, se destaca por la búsqueda de una apertura a la ciudadanía, la incorporación de demandas relacionadas con el desarrollo de la democracia, con el combate a la corrupción, con la generación de propuestas para la construcción del modelo de desarrollo, que deberíamos tener, entre otros aspectos macropolíticos del futuro del país.

Esta práctica sindical, que no abjura ni menosprecia la acción reivindicativa y gremial, tiene claro que su vigencia está en estricta unión con otros grupos sociales, desde una perspectiva tendiente a posibilitar el surgimiento de una especie de poder ciudadano, con gran acción de incidencia.

Es en este segundo tipo de sindicalismo, en el que estamos inmersos los dirigentes sindicales “post-Muro de Berlín”; es decir, el grupo dirigente que emerge en la década de los noventa hacia posiciones de cúpula sindical en importantes organizaciones laborales, aunque con el aporte de otros distinguidos dirigentes de años anteriores.

En este último caso, hemos desarrollado un conjunto de acciones encaminadas a transformar el accionar de los sindicatos para ponerlos a tono con los nuevos tiempos y de cara a los principales problemas nacionales. Puntualizaremos algunas de estas acciones a continuación.

En primer lugar, hemos tratado de introducir los principios de la planificación estratégica en el accionar del sindicato. En otras palabras, buscamos -afanosamente- desterrar el inmediatismo, la ocurrencia, la acción “apaga incendios”, el espontaneísmo y el uso irracional del tiempo, como vicios históricos del accionar sindical tradicional. Anhelamos la eficiencia, la eficacia, la modernización organizativa y tecnológica y el desarrollo planificado del trabajo; aunque con conciencia plena de que la dinámica social es tan rica e imprevista, que las cuestiones coyunturales seguirán teniendo mucho peso.

En segundo lugar, hemos tratado de romper el tabú bastante arraigado en el viejo sindicalismo, sobre el papel de la prensa. Aunque tenemos muy claro la cuestión de clase sobre la propiedad de los medios (al menos, de los más importantes) hemos procurado acercarnos a los periodistas, asumiendo su condición humana, social y profesional, tratando de difundir nuestras tesis con una conducta moral que nos sustente para -precisamente- tener credibilidad.

Es decir, hemos logrado discriminar entre el profesional periodístico-trabajador asalariado y el medio para el que labora; entendiendo que muchos de ellos tienen una formación humanista y cultural, que les da una visión de mundo más abierta y tolerante, aunque en ocasiones deben acudir a la autocensura, como nos consta.

En tercer lugar, hemos roto las vinculaciones estructurales con los partidos políticos. Esta medida responde a que estamos claros de que los sindicatos son organizaciones de mucha gente, que tiene a muchos partidos políticos entre sus simpatías, por lo que los sindicatos no deberían estar

orientados ni por los verdes, ni por los rojos, ni por los azules, ni por ningún otro color partidario. Es decir, hemos rescatado el principio de la autonomía sindical, desde una perspectiva política.

Por supuesto que no estamos pregonando una especie de “apoliticismo” sindical. Todo lo contrario. Los buenos sindicatos realizan una acción política en el amplio sentido del término, pero, según nuestra visión, esa acción política puede realizarse sin la adopción de banderas partidarias determinadas sino propiciando una labor sindical con prestigio, sumamente seria y responsable, con propuesta y con capacidad de movilización, que fructifique en verdadera incidencia en las esferas de las decisiones nacionales de los más diversos órdenes.

En cuarto lugar, hemos tratado de entender que no tenemos el monopolio de la interlocución ciudadana, ni el monopolio de las reivindicaciones sociales. Esto nos lleva a entender que somos una parte de un amplio abanico de agrupaciones, en un movimiento social multifacético y diverso. Es decir, no creemos en una especie de “etnocentrismo sindical”, como pareciera ser la tónica en no pocas agrupaciones laborales que practican los viejos esquemas de acción sindical.

En quinto lugar, nos hemos comprometido en la lucha contra la corrupción y hemos tratado todos estos años, de denunciar lo que consideramos incorrecto y practicar un sindicalismo transparente. Esto ha sido un elemento vital para lograr importantes niveles de credibilidad y de prestigio ante la opinión pública. Es más, el combate a la corrupción, en todas sus formas y en todos sus niveles, se convierte en un objetivo de primera línea para aquellas entidades laborales, interesadas en desarrollar una nueva visión sindical.

Estos cinco elementos caracterizan el accionar de una parte de los sindicatos de este país, hacia la promoción de una especie de nuevo sindicalismo, y constituye la corriente más legitimada en Costa Rica en los últimos tiempos, cuando se habla del mundo laboral nacional.

Debemos reconocer, que dentro de las estructuras sindicales, los dos esquemas o tipos de sindicalismo descritos mantienen una pugna por direccionar la acción política global del Movimiento Sindical Costarricense en la actualidad; y, aunque en no pocas ocasiones y por diversas circunstancias, trabajan de manera conjunta con base en objetivos políticos de coyuntura, lo real es que la manifestación de ambas visiones es fácil contrastar, según el análisis de la acción cotidiana global de los sindicatos nacionales.

Un ejemplo de esta situación lo tuvimos en los primeros meses del año 2000, cuando observamos con mucha claridad los dos tipos de comportamiento sindical. Por un lado, tuvimos la lucha del Combo ICE, donde los sindicatos fuimos, junto con otros grupos sociales, una parte importante de una reivindicación plenamente sentida por una mayoría abrumadora de la ciudadanía. Pero inmediatamente después de la gran victoria que fue detener la privatización del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE); estalla una huelga de gran envergadura, extremadamente gremialista, de corte economicista: la huelga de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), con diez días de duración, y que se ganó el repudio de la ciudadanía, que estaba adherida a la defensa del ICE.

En este ejemplo, se pueden visualizar los dos tipos de sindicalismo, y no es que el reclamo de la Caja no fuera justo -

porque lo era- pero el momento político, la coyuntura, y el prestigio logrado, fueron oportunistamente mal empleados. He aquí, entonces, la pugna de los dos esquemas de acción sindical que se dan en Costa Rica en estos momentos.

El rol político del sindicalismo en Costa Rica: un mayor protagonismo

Concretamente, refiriéndonos al desempeño político del sector sindical, resulta evidente que después de los sucesos del denominado Combo Eléctrico, se ha producido un mayor nivel de incidencia sobre las decisiones políticas.

La clase política presta hoy más atención a la voz de los sindicatos, ve con mayor preocupación sus opiniones; por lo menos hemos observado esto en las agrupaciones políticas de mayor impacto en la población; tanto las que conocemos como componentes del bipartidismo clásico, como algunas de las llamadas “emergentes” y que demostraron un potencial caudal electoral.

Un factor a considerar en este punto, es el referido a la filiación política de los líderes sindicales, que en algunos casos, incide en la posición de un determinado sindicato frente al gobierno de turno.

Actualmente, existen dirigentes que tienen filiación político- partidaria, y dirigentes que no la tienen. Algunos otros, optan por identificaciones de coyuntura, según su propia lectura del ambiente político-electoral.

En algunas ocasiones, el radicalismo sindical está en función de cuál es el partido del dirigente y cuál es el partido que está gobernando. Por ejemplo, mi discurso sindical se

vuelve más agresivo si estoy en el partido A, y el que está en el gobierno es del partido B.

Los compañeros con filiación partidaria, también utilizan esa identidad, para buscar interlocución o para incidir directamente en dirigentes clave de los partidos. Otras veces, la identificación partidista, se aprovecha para demandar lealtad al partido o para lograr ser considerado candidato potencial, pensando que el dirigente sindical representa a muchos, y desde ese punto de vista, podría tener más auditorio y más poder dentro del partido.

Quienes no estamos metidos en partidos, hemos tratado de tocar las puertas de todos y mantener un diálogo equidistante con las distintas colectividades, aunque en determinados momentos, los acercamientos quedan más marcados en una dirección que en otra.

No consideramos que esto represente alguna forma de comportamiento oportunista. Por el contrario, si se puede ostentar una interlocución calificada y reconocida, es casi obligado hacer buen uso de ella, acercándonos a las personas con poder decisorio -aunque ostenten diferentes banderías partidarias, en las diferentes instancias donde estén- en el tanto sintamos, que con ello hacemos avanzar nuestras propuestas, en el marco de la lucha perenne por la justicia social.

Por otra parte, la renovada incidencia sobre la toma de decisiones sigue descansando en los métodos tradicionales de la acción sindical, como la presión, la huelga, la amenaza de las manifestaciones. En algunas ocasiones, el razonamiento de la propuesta sindical ha sido bien recibido, pero precedido por una acción de presión o de la amenaza de una acción de

presión, que lamentablemente se vuelve muy necesaria ante la escasez de audiencia de los planteamientos sindicales.

Un mayor poder de convocatoria en la sociedad

El mayor protagonismo político que hemos apuntado en el accionar del nuevo sindicalismo, se afirma sobre un mayor poder de convocatoria de este sector en el ámbito de la sociedad. No es el óptimo para la envergadura de la coyuntura que enfrentamos; sin embargo, el sindicalismo sí ha mejorado su capacidad de convocatoria desde la segunda mitad de la década de los noventa. Lastimosamente, esta capacidad de convocatoria, en algunos casos, ha sido mal utilizada, siendo objeto de manipulación; pero en otros casos fue empleada para causas nobles y justas, y sobre todo conjuntando el apoyo de la ciudadanía.

Sin querer negar que el sindicalismo ha venido atravesando una crisis importante en distintas áreas, sobre todo en su legitimidad y credibilidad, se puede sostener que en estos años ha sido la voz de resistencia, que más alto se ha escuchado en relación con el proyecto neoliberal.

Hasta los sucesos del Combo, el sindicalismo prácticamente era la única voz social disidente, en momentos en los que el bipartidismo se unificaba alrededor de un proyecto estratégico de desarrollo; en momentos en que los partidos emergentes tenían poca incidencia en la vida nacional, porque estaban en sus propios proyectos de consolidación. En esos momentos, la voz sindical era prácticamente la única que se manifestaba de manera disidente.

De alguna forma, la denuncia y la posición de los sindicatos ayudó a generar un clima de resistencia al estado de cosas imperantes, y si añadimos a eso los escándalos de corrup-

ción y la consiguiente impunidad en muchos de esos casos, y el desprestigio de los gobernantes por las promesas incumplidas, entonces obviamente vemos potenciada la voz de la disidencia.

Relaciones de poder y articulación de intereses a lo interno del sector sindical

Cuando hablamos de la “incidencia sindical” sobre las decisiones políticas, suena como si el sindicalismo fuera un sólo bloque homogéneo, con una misma visión en sus diferentes sectores. Por supuesto que esto no es siempre así, y más bien, con frecuencia se manifiestan, entre las diferentes centrales sindicales, divergencias de distinto tipo. Seguidamente nos referiremos a la manifestación de esas divergencias y la forma en que intentamos solventarlas.

Ante todo, debemos comenzar por reconocer que el caudillismo o gamonalismo sigue gravitando fuertemente en el sector sindical costarricense. Los principales individuos, las principales figuras, siguen siendo determinantes en el establecimiento de la política sindical del país.

Muchas veces las alianzas o los desencuentros se dan a partir de cercanías o distanciamientos entre personas, no entre planteamientos sindicales de carácter integral.

El cómo se ejerce ese caudillaje, tiene que ver con los dos modelos sindicales anteriormente citados. En el modelo tradicional, el caudillo es la figura absoluta; mientras en el modelo nuevo, si bien conserva una gran autoridad, intenta colectivizar o hacer políticas para promover la educación sindical, buscando facilitar la descentralización en la toma de decisiones.

Entonces, las relaciones de poder siguen siendo de carácter subjetivo, aunque en algunos momentos el factor internacional, es decir la filiación de las centrales a corrientes del extranjero, ha constituido un factor muy importante, pues generalmente esas corrientes intentan orientar las políticas de sus filiales. Por ejemplo, si promovemos la idea de que en Costa Rica debería existir una central única de trabajadores, muy probablemente una o varias de las corrientes internacionales la vete, a pesar de que haya acuerdo interno, pues como en el nivel internacional también hay una pugna intersindical, las corrientes intentarán conservar aquí su filial.

En relación con la articulación de intereses, las negociaciones intersindicales suelen ser coyunturales, a falta de un proceso sistemático de intercambio político sindical. Por ejemplo, recientemente se logró un documento que recoge la opinión de todos los sindicatos ante el ofrecimiento del gobierno de hacer una comisión bipartita sobre el tema de las Convenciones Colectivas de Trabajo. Pero este acercamiento es de índole coyuntural, igual que el acercamiento sobre el combo energético.

Debemos reconocer, no obstante, que las relaciones de interdependencia se han hecho más necesarias; si algún grupo laboral dice que por sí solo tiene la capacidad suficiente para afrontar sus retos, está mintiendo. La nueva realidad ha conducido a una articulación intersindical.

Relaciones del sindicalismo con distintos sectores sociales

• *La relación con la prensa*

La relación con la prensa siempre ha sido interesante. Si bien es cierto, no hemos logrado la amplitud de espacios

que deseáramos en los medios de comunicación colectiva, para poder transmitir a la mayoría de la ciudadanía nuestra visión nacional, tampoco podemos decir que hemos sido víctimas de un bloqueo sistemático o de un bloqueo malintencionado.

De alguna manera, la opinión sindical se ha abierto paso en los medios de comunicación colectiva, obviamente con muchas restricciones, pero en la década de los noventa, en los medios de comunicación colectiva, ha habido más espacio a la opinión sindical que en décadas anteriores.

Ahora bien, hay un factor de enorme peso en esta situación. Estamos hablando del problema de la credibilidad, más que el de la legitimidad. Es decir, la capacidad de incidencia del mensaje sindical, no necesariamente está aunada al tamaño o a la cuantificación de membresía; en el momento actual, está aunada a factores como el ya mencionado, credibilidad, junto a otros, como la capacidad de audiencia, de convocatoria, de articulación social con otros sectores; y, no menos importante, la exhibición de un atestado de consecuencia y de conducción transparente y diáfana en las tareas de dirección sindical.

- ***La relación con las cámaras patronales***

Con estas organizaciones existe un espacio institucional llamado Consejo Superior de Trabajo, que es de carácter tripartito, y que fue establecido por insistencia de la Organización Internacional de Trabajo (OIT). Debe operar siguiendo el esquema tripartito de la OIT y funciona según la voluntad del gobierno de turno, pues como es él quien lo convoca, decide cuándo le interesa hacer el llamado y cuando no le interesa. Ahí hay un primer nivel de interacción.

También se han dado intentos bilaterales de acercamiento, empresarios y sindicalistas, sin intervención del gobierno, en distintos momentos y circunstancias, sin mayor sistematización, sino hasta los dos últimos años.

Con ocasión de la lucha ciudadana contra el Combo del ICE, hubo acercamientos informales, en esos momentos críticos del año 2000, tratando de confrontar las dos visiones y buscar salidas para que el país no se hundiera más en la confrontación.

Siempre creímos que podía haber una gran viabilidad para procesos semejantes; pero, paradójicamente, cuando se ha intentado que el proceso transcurra por los dos sectores, de manera autónoma, eso ha molestado a los gobiernos, que temerosos de quedarse por fuera, han propiciado el fracaso de las experiencias, al indisponer a un sector en contra del otro. Al menos así estuvo funcionando en toda la década de los años noventa.

Sin embargo, recientemente se produjo un fenómeno inédito en la historia nacional en materia de encuentros de cámaras y sindicatos. La Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP) y la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN), firmaron con la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO), después de varios meses de negociaciones, un acuerdo conjunto: “Propuesta de los Sectores Productivos: Costa Rica: Hacia la Tercera República, Frente a los Desafíos Nacionales del Siglo XXI”, producto de varios meses de negociaciones.

Este acuerdo representa un esfuerzo por construir una visión compartida del desarrollo nacional para las épocas venide-

ras y, de alguna manera, significa un paso hacia la ruptura con las ideas sociopolíticas y económicas de la ideología neoliberal, de gran boga en el país en los casi últimos veinte años.

Por otra parte, varias centrales sindicales concluyeron la primera fase de un proceso de acercamiento sobre una interpretación diagnóstica compartida -en materia de empleo, educación y economía- con otro segmento de la clase empresarial del país. De alguna manera, ambos procesos están marcando un nuevo sendero que, de consolidarse, tendrá grandes repercusiones nacionales.

- ***Las relaciones con el movimiento solidarista***

Dichosamente existe hoy día una corriente del Solidarismo que está cambiando: es la corriente que se agrupa en el Movimiento Solidarista Costarricense, según tenemos entendido. Es más, he tenido el honor de haber sido invitado como conferencista a dos eventos estratégicos efectuados por ellos. Para el nuevo sindicalismo, la existencia del Solidarismo no representa mayor problema. Incluso, esta corriente solidarista se ha adherido al proceso desarrollado con la cámara empresarial, que representa al sector exportador del país.

Hay otro tipo de Solidarismo recalcitrante, que no nos acepta, como también hay un tipo de sindicalismo recalcitrante, que nunca aceptará al movimiento solidarista; pero los sectores más dinámicos del sindicalismo no le temen y, más bien, estarían interesados en un diálogo bilateral con ellos.

La sindicalización en el sector privado

La sindicalización en el Sector Privado, prácticamente, no ha caminado porque no son pocos los empresarios que no

permiten el ejercicio de la libertad sindical. Cuando los trabajadores mencionan la palabra sindicato en el Sector Privado, automáticamente son despedidos, y tenemos un Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, muy debilitado para el control de esa situación y hasta desarrollando una especie de acción pasiva, casi cómplice, en muchos casos.

A pesar de que en el país sobran leyes para proteger el derecho sindical en el sector privado, es prácticamente imposible consolidar un sindicato en una fábrica, en una empresa comercial, o en el sector agrícola. Por eso, el país está acusado otra vez en instancias internacionales.

Entonces aunque nosotros, ANEP, nos abrimos al Sector Privado, estamos pensando en un futuro de -al menos- veinte o treinta años, porque en dos años, las siete veces que trabajadores de fábricas intentaron sindicalizarse en ANEP, las siete veces fueron despedidos.

No debemos menospreciar, tampoco, que en realidad, el Movimiento Sindical Costarricense, visto integralmente, no ha asumido con plena responsabilidad y beligerancia, el reto de la promoción sistemática del sindicalismo en el Sector Privado de la economía nacional.

La propuesta del sindicalismo para direccionar los procesos de cambio en Costa Rica

A título personal, me parece que nuestro país necesita una verdadera concertación intersectorial y multilateral. Necesitamos ponernos de acuerdo sobre cuál es el modelo de desarrollo, qué tipo de sociedad deberíamos construir y qué tipo de Estado queremos tener. Desde ese punto de vista, existen tres campos en los que debemos tomar acciones

urgentes, si queremos que el régimen institucional costarricense recupere legitimidad y credibilidad.

El primer orden de transformaciones que urgen en el país, tiene que ver con el sistema tributario. Tenemos que hacer, en el buen sentido del término, una revolución tributaria, y esto no tiene que ver con expropiación; no se trata de confiscaciones, no se trata de ahuyentar la inversión extranjera, nada de eso; es que, efectivamente, los impuestos deben cobrarse tal y como está previsto que debe hacerse. Hay que declarar una emergencia nacional en el sistema aduanero de este país; hay que fortalecer la administración tributaria, y habría que hacer un cambio en la estructura tributaria, en función de que el Producto Interno Bruto (PIB) fue revalorado y se demostró, que más bien nuestra carga tributaria es menor a la de Guatemala o la de El Salvador.

En segundo lugar, debemos hacer cambios asociados con la participación ciudadana, institucionalizando sistemas como el referéndum, el plebiscito, la reversión de mandato, la iniciativa popular en la promulgación de las leyes, el veto popular a leyes promulgadas, cambios en el régimen municipal -como ya se avecinan-, cambios en la forma de elegir al Defensor de los Habitantes, rango constitucional a la Defensoría de los Habitantes, rango constitucional e independencia política al Ministerio Público, una profunda transformación democrática dentro del Poder Judicial y cambios en la forma de elegir los diputados, entre otras cosas.

Y el tercer orden de transformaciones urgentes, tiene que ver con el sistema educativo. Debemos pensar a profundidad qué clase de generaciones estamos preparando y con qué valores; en una estrategia nacional de recuperación de

valores, con el tema de Derechos Humanos desde la escuela; es decir, una serie de cambios cualitativos en el sistema educativo, que nos permita formar una nueva generación de costarricenses, más conscientes sobre sus responsabilidades como país.

De esto hemos dicho mucho en bastantes foros. No creemos que tales cambios ocupen una Asamblea Nacional Constituyente. Nosotros no estaríamos de acuerdo con la convocatoria para la formulación de una nueva Constitución Política, sino que creemos que muchos de esos cambios pueden ser realizados con una verdadera concertación intersectorial; en otras palabras, un nuevo pacto social en Costa Rica, que por supuesto deberá incluir, y casi que urgentemente, un pacto fiscal para que la cuestión de la deuda interna no nos estalle en la cara.

En momentos en que los partidos políticos pierden espacio y credibilidad ante la sociedad, los movimientos sociales pueden surgir no para que gobiernen, obviamente; pero sí como instancias legitimadas con las que la ciudadanía propone y obliga a los partidos políticos existentes a realizar los cambios que la gente quiere.

Si en Costa Rica las encuestas dicen que un alto porcentaje de costarricenses no tiene interés en los partidos políticos, y/o se abstienen de votar en las próximas elecciones, eso no quiere decir que no nos interese la política; lo que pasa es que no la entendemos de manera tradicional, es decir, la acción clásica desde los partidos políticos, pues éstos ya no generan la confianza suficiente como para captar la adhesión ciudadana, en el mismo nivel de otras épocas. Aunque no van desaparecer, ni esa no es nuestra pretensión, su

acción futura dependerá de su reencuentro con la ciudadanía y su complejo sistema de organizaciones.

Con todo, si se piensa que el sector sindical tiene estructurado un proyecto de país o una propuesta de modelo de desarrollo, en primer lugar, no es cierto, porque el sindicalismo no puede tener, por sí solo, capacidad para eso; y, en segundo lugar, es incorrecto porque eso debe ser una construcción colectiva de todos los sectores sociales, partidos, cámaras; tanto los que tienen el poder económico, como los que no lo tienen.

Por estas razones, hablamos de que entre los sectores debemos ponernos de acuerdo, sobre lo que queremos para nuestro país. Esto es más o menos lo que, recientemente, se hizo entre la cámara empresarial CADEXCO y las organizaciones sindicales ANEP y Rerum Novarum.

Existe un cúmulo de valores en la sociedad costarricense que aunque debilitados, siguen siendo vigentes: fuimos una sociedad de relativa equidad en la distribución del ingreso; la solidaridad fue muy importante en el desarrollo de las políticas públicas; nosotros de alguna manera, aunque muy formalmente, creemos en la democracia y en sus valores, y no queremos cambiar ese sistema por otro.

De alguna forma, de múltiples generaciones tenemos esa herencia, que se construyó con corrientes de pensamiento muy diversas. Nosotros, como sociedad, hemos sido un híbrido, hemos tomado aportes de distintas corrientes de pensamiento y hemos logrado una síntesis.

Esos valores son los que deberían prevalecer a la hora de construir un nuevo modelo de sociedad. En Costa Rica no funcionan, y nunca han funcionado, los extremismos; nunca hemos sido fanáticos de ninguna ideología y de ahí es que los neoliberales se han dado contra la pared varias veces.

El proyecto político del sindicalismo

Tenemos un proyecto político. Pensamos que el sindicalismo debería aportar para que en Costa Rica exista un poderoso movimiento social, de obligada interlocución para partidos políticos, para empresarios y para los gobiernos, en aras de buscar transformaciones en la sociedad, de manera que sea más justa en lo político, en lo social y en lo económico.

Por lo menos la corriente sindical que estamos liderando, no está interesada en prestarle plataforma a ningún partido político. Podría existir un sujeto A o un sujeto B, que lo decidan por ellos mismos; pero algunos tenemos muy claro que la interlocución del sindicalismo crecerá cuando tome distancia de los partidos políticos, no necesariamente para colisionar con ellos o descalificarlos completamente como agentes políticos en el escenario social, pero sí para mostrar una acción social, que aunque multicolor y diversa, genera incidencia sobre los espacios institucionales y formales del sistema republicano.

En consonancia con el proyecto político que deseamos para nuestro país nos hemos opuesto, reiteradamente, a una variedad de intenciones de la clase política; en primer lugar, porque hemos estado resistiendo a un proyecto de desmantelamiento de la institucionalidad, tal como la hemos conocido.

En segundo lugar, porque lo que nos están vendiendo no es lo que consideramos prudente para el país en este momento; y, tercero, porque cuando hemos ido a la concertación se nos han tomado el pelo. La última vez que hubo un esfuerzo muy serio, en el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez, lastimosamente fue prostituido al final, ya que lo que interesaba, era que los sindicatos legitimáramos, simple y llanamente, las famosas aperturas (privatizaciones).

De buenas a primeras, no se puede decir que sí a todo. Se debe cuestionar qué están dando los demás, qué están cediendo los poderosos, cuáles serán las transformaciones estructurales que realizaremos en función de la justicia social y la equidad, y nada de eso se ha puesto sobre el tapete; por eso hemos mantenido la resistencia.

Los sindicatos no estamos interesados en beneficiar a los partidos emergentes (al menos, a aquellas agrupaciones que se inscriben dentro de lo que denominamos la búsqueda de un nuevo sindicalismo); pero es evidente que hemos contribuido si no a acabar, por lo menos a debilitar, el poder del bipartidismo tradicional, y mientras ellos no cambien, eso seguirá siendo así.

Los partidos políticos en los procesos de cambio en Costa Rica

Marcos Arroyo Flores

Introducción

Sin duda alguna, uno de los actores más importantes o que se supone debería serlo en los procesos de cambio del país son los partidos políticos, por ser organizaciones que desde las estructuras de poder o ejerciendo su influencia sobre ellas, han impulsado o modelado las políticas que originaron las transformaciones que diferencian la Costa Rica de hoy de la de hace 15 o 20 años.

La importancia de los partidos se refuerza aún más si tomamos en cuenta, que como bien se señala en las páginas introductorias del libro “La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI”, los problemas del desarrollo del país son políticos, de manera que las alternativas para solventarlos dependen de la capacidad de sus fuerzas políticas internas para encontrar vías de solución¹. Por su puesto, que esas fuerzas comprenden a diversos actores, pero uno de los más

¹ Rovira Mas, Jorge. 2001. *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. Jorge Rovira, editor. 1a. Ed. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica, Pág. XXXIX.

importantes son los partidos políticos, por ser organizaciones sustentadoras del principio representativo de la democracia y cuya meta es ejercer influencia en la formación de la voluntad política de una sociedad².

En esta perspectiva, los partidos cumplen una función de doble sentido, en el tanto deben asegurar que los intereses generales de la sociedad civil serán atendidos por el Estado y que éste, a su vez, estará calificado para hacerlo³. Queda claro entonces que los partidos son actores políticos de primer orden, que configuran el rumbo de una determinada sociedad.

Evidentemente, al no actuar las organizaciones partidarias de manera independiente o al margen del entorno en el que están, no solo pueden ser sujetos de los cambios, sino también objeto de ellos. De ahí que las transformaciones suscitadas en su entorno, afectan significativamente sus características, su rol y su funcionamiento.

En otras palabras, las relaciones de los partidos con su entorno, de acuerdo con el autor Carlos Eduardo Mena Keymer, pueden resumirse en dos tipos de tendencias: “aquellas que ponen el énfasis en una tendencia de las organizaciones a adaptarse más o menos pasivamente al ambiente en que están insertas, y aquellas otras que acentúan por el contrario

² Thesing, Josef. 1997. *Partidos Políticos: su función en la democracia*. En: *La democracia cristiana en el siglo XXI*. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina. Pág. 52.

³ Torres-Rivas, Edelberto. 1995. *La gobernabilidad democrática y los partidos políticos en América Latina*. En: *Partidos y clase política en los 90*. Carina Perelli, Sonia Picado, Daniel Zovatto. Compiladores. Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral. IIDH-CAPEL. San José, Costa Rica Pág. 304.

su tendencia a dominar el ambiente o el entorno, a adaptarlo a sí mismas”⁴.

De las dos tendencias indicadas se desprenden dos interrogantes fundamentales: ¿cómo influye el ambiente en la organización? Y ¿cómo la organización modifica el propio ambiente? Justamente, ambas interrogantes son las que guían el desarrollo de este artículo, para el caso particular de las organizaciones partidarias.

Para tal efecto, se presentan las entrevistas realizadas a miembros de cuatro partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa (1998-2002). A saber: José Manuel Núñez González del Partido Fuerza Democrática⁵, Carlos Vargas Pagán del Partido Unidad Social Cristiana⁶, Otto Guevara Gutt del Movimiento Libertario⁷ y Guido Alberto Monge Fernández, por el Partido Liberación Nacional⁸.

A todos ellos se les consultó sobre los principales cambios sufridos por el país durante la última década, el rol de los partidos como agentes de cambio, las transformaciones a lo interno de los partidos, las razones de su debilitamiento, su importancia en los procesos de cambio, las ventajas y

⁴ Mena Keymer, Carlos Eduardo. 1999. *Rediseño de Partidos Políticos en América Latina. Cuadernos de Capel-* IIDH. Primera Edición. San José, Costa Rica. Pág. 15.

⁵ Entrevista a José Manuel Núñez González. Diputado en la Asamblea Legislativa. Partido Fuerza Democrática. Realizada el 2 de Julio del 2001.

⁶ Entrevista a Carlos Vargas Pagán. Diputado de la Asamblea Legislativa 1998-2002. Partido Unidad Social Cristiana. Realizada el 10 de agosto del 2001.

⁷ Entrevista a Otto Guevara Gutt. Diputado de la Asamblea Legislativa. Partido Movimiento Libertario. Realizada el 15 de agosto del 2001.

⁸ Entrevista a Guido Alberto Monge Fernández. Diputado de la Asamblea Legislativa 1998-2002. Partido Liberación Nacional. Realizada el 21 de agosto del 2001.

limitaciones que tienen para impulsar los cambios, la naturaleza de sus vínculos con la sociedad en general y el tipo de relaciones con algunos sectores específicos.

A continuación efectuamos un repaso de algunos de los elementos más significativos señalados por los entrevistados, en cada una de las áreas mencionadas.

En términos de los cambios ocurridos en el país en la última década, en materia económica, política, social, cultural e institucional, entre otros aspectos, cabe destacar la pérdida de credibilidad en los partidos por parte de la ciudadanía; la creación de la Sala Constitucional; la profundización del modelo de desarrollo adoptado en la década de los ochenta; la transnacionalización de nuestra cultura y su modificación por efectos como las migraciones.

Desde el punto de vista de la actuación de los partidos como promotores de cambios, prevalece la idea de que sus posibilidades para impulsar transformaciones son ahora más limitadas que antes.

La pérdida de liderazgo, la ausencia de un proyecto político, el activismo dentro de los partidos, el debilitamiento de la cohesión interna, la elección directa de diputados, una mayor incursión de la mujer en los puestos elegibles dentro de los partidos, etc., son algunas de las transformaciones más sobresalientes visualizadas por los consultados al interior de las organizaciones partidarias.

Con respecto al debilitamiento de los partidos en los últimos años, los cuatro entrevistados manifestaron una clara coincidencia de que, efectivamente, esas organizaciones

políticas se han debilitado. Así, mientras para Carlos Vargas y Otto Guevara ello obedece, en buena medida, a que los partidos no han encontrado los mecanismos para ajustarse a los cambios; Guido A. Monge y José M. Núñez comparten el criterio de que la razón fundamental es la carencia -en los partidos políticos- de un proyecto relacionado con el camino que deberá seguir Costa Rica.

A pesar de esa debilidad, Monge y Guevara comparten la tesis de que los partidos continúan siendo importantes para impulsar procesos de cambio, pero que no están ejerciendo el rol que les corresponde, por su falta de claridad y liderazgo. Núñez y Vargas, por el contrario, sostienen que sí disminuyó la importancia de los partidos pero que la diferencia estriba, en que mientras para Núñez eso se debe a la ausencia de un proyecto político, para Vargas la consecuencia es lógica, pues las condiciones del entorno actual son diferentes a las que hubo en otros momentos.

Por otro lado, en cuanto al tema de las ventajas y limitaciones de los partidos para impulsar procesos de cambio, Núñez señaló como ventaja el que sean los únicos intermediarios entre el Estado y la sociedad, criterio que se relaciona con la opinión de Vargas, para quien los partidos son consustanciales a la esencia del régimen democrático, siendo al mismo tiempo canales fundamentales de legitimidad y credibilidad de la democracia, lo cual es también apuntado por Monge. El que los partidos sean un gran podio público por el que se transmite un mensaje de cambio, es la ventaja que les atribuye Guevara.

Hablando de las limitaciones, Núñez y Monge argumentan que la principal desventaja es la ausencia de un proyecto

político, la falta de una visión compartida. Mientras tanto, Vargas y Guevara creen, que lo que impide el convencimiento de las personas sobre la necesidad de emprender ciertos cambios, es la pérdida de credibilidad por parte de los ciudadanos, tanto en los políticos como en los partidos.

En torno a la naturaleza de las relaciones de los partidos con los distintos sectores de la sociedad, Núñez, destaca la existencia de pocos vínculos y, más bien, los que se dan surgen por cuestiones coyunturales. Guevara y Monge comparten la tesis de que lo que existe es una relación a manera de feudos, donde los partidos han beneficiado a ciertos sectores particulares. Por su parte, Vargas considera que los vínculos con los diferentes sectores siempre existen, aunque, en algunas ocasiones, sean más cercanos que en otras, dependiendo de las circunstancias.

Finalmente, en lo que respecta al cambio que los entrevistados perciben en la interacción de los partidos con sectores particulares como la prensa, cámaras, sindicatos, cooperativas, y aún entre los partidos mismos, puede señalarse lo siguiente:

Prensa. Carlos Vargas y Guido A. Monge consideran que las relaciones con la prensa son tensas, conflictivas. José M. Núñez sostiene, más bien, que los partidos son cautivos de la prensa y que por esa razón actúan con temor frente a los medios. Para Otto Guevara las relaciones son tirantes.

Cámaras. Con este grupo las relaciones son de carácter coyuntural, según Guevara, en el sentido de que hay un mayor acercamiento, si se obtiene mayor influencia sobre determinada política. Vargas defiende la idea de la existencia de una

relación permanente, pero se ha producido algún distanciamiento con ciertos sectores del empresariado nacional. Núñez, por su parte, opina que existe una relación de dependencia entre los partidos mayoritarios y las cámaras, mientras que con los partidos minoritarios, las vinculaciones son muy pocas. Monge sostiene que es una relación de carácter funcional, en donde si se comparten los mismos intereses, la relación es muy estrecha.

Sindicatos. Monge, Núñez y Guevara son de la tesis de que la relación de los partidos con los sindicatos está determinada por una cuestión de oportunidad, de lo que pueden representar electoralmente. Para Vargas las relaciones son conflictivas, siéndolo en mayor o menor medida, dependiendo de la coyuntura.

Cooperativas. Al igual que con los sindicatos, Núñez y Monge destacan que la relación con el sector cooperativo se presenta por oportunismo electoral, pero no porque exista una vinculación construida permanentemente. Vargas y Guevara consideran que sí hay una relación constante con ese sector, y según afirma el primero, la distancia o cercanía dependerá de la coyuntura.

Relación interpartidaria. Carlos Vargas ve un cambio en la relación entre partidos. Pareciera que ya no existen divergencias absolutas, pues los dos polos principales de la política se han acercado. Ese cambio es también detectado por Guido A. Monge, para quien existe demasiada coincidencia entre las agrupaciones políticas mayoritarias, lo que, no obstante, no ha servido para alcanzar acuerdos nacionales. Así mismo, Otto Guevara cree que las relaciones son estrechas entre los mayoritarios, y despectivas para con los

minoritarios. José M. Núñez es del criterio de que la relación interpartidaria tiene un carácter obligatorio, en el sentido de que es imperativo conversar con los demás partidos si quieren promoverse determinadas políticas; pero de lo contrario, no se produce un diálogo político entre las agrupaciones.

Los cambios en Costa Rica

En esta primera sección los representantes de las agrupaciones políticas, se refieren a los principales cambios ocurridos en el país en los últimos años: en el campo social, económico, político, cultural e institucional.

José M. Núñez señala que “en el área económica los cambios deben ser visualizados con respecto a la situación que hemos tenido desde hace unos 15 años, a raíz de la implementación de los Programas de Ajuste Estructural.

En este sentido, el principal cambio en lo económico es la salida del Estado de la producción de bienes y su minimización en la producción de servicios.

Entre otros aspectos podemos citar: el desmantelamiento de CODESA, el cambio en el sector financiero público, el desbaratamiento del Estado protector, el esfuerzo por disminuir la participación del Estado en la captación del empleo público (sea residual o profesional), etc.

Lo cierto es que se produjo una disminución del peso específico del Estado, lo que a su vez implicó un cambio en materia institucional, en el tanto se eliminaron algunas institucionales (CODESA) y a otras se les amarraron sus posibilidades de gestión (Caja Costarricense del Seguro Social).

Otra variable importante del cambio en lo económico está vinculada al incremento en la inversión extranjera, que en muchos casos sustituyó, y en otros, aniquiló a la clase emprendedora nacional.

En el aspecto político puede decirse que el cambio fundamental se presenta en la actitud de la gente, que no se encuentra representada en las formas tradicionales de ejecución del poder en el país, dígase Poder Ejecutivo, Asamblea Legislativa, y aún en las municipalidades. De ahí que exista una aspiración para que aumente su representatividad en nuevas formas.

Un elemento importante en esta dirección, lo constituye la reforma del artículo constitucional que permite que el 10% de los ingresos del Estado en los próximos siete años, vayan siendo trasladados a los gobiernos locales. Eso va a significar que las municipalidades tengan una mayor capacidad de decisión y de gestión de las actividades que realizan localmente.

En el plano social, el cambio más significativo tiene que ver con la exclusión, que lleva a condiciones de delincuencia y violencia social, por un lado, y a condiciones de deserción escolar y colegial, por el otro. En general, se acrecentaron los niveles de pobreza y se desmejoró la calidad de vida de los costarricenses.

Por su parte, en el ámbito cultural, la variación más relevante es la transnacionalización de nuestra cultura. Ahora vivimos con valores prácticamente importados. Hay una pérdida de valores culturales, pues estamos más occidentalizados en nuestros gustos.

Para Carlos Vargas “el cambio más importante en el campo económico tiene que ver en primer término, con el inicio de un proceso tendiente al cambio de modelo económico, que aún no acaba. De una sociedad básicamente cerrada, basada en el principio de sustitución de importaciones, pasamos a un modelo de apertura económica, que trajo entre otras cosas: una reducción de los aranceles externos del país para facilitar las importaciones, una mejora de la competitividad de las empresas internas y la apertura del país hacia otros mercados, sobre todo mediante la firma de tratados de libre comercio (Chile, México, República Dominicana).

Esa transformación, a su vez, obliga al Estado a adecuar sus instituciones, porque en el modelo de sustitución de importaciones, la intervención del Estado en los distintos campos se ejercía por mecanismos diferentes. Ahora, el tipo de Estado que se necesita y el tipo de políticas que se implementan para llevar adelante sus acciones, son diferentes cuando se opta por el mecanismo de la apertura, que necesita estructuras distintas.

De ahí que, en el campo institucional-administrativo, haya un segundo gran cambio, en el que también se debe incluir el del área financiera, donde el monopolio de los depósitos del público -concentrado en la banca estatal- desaparece, hasta permitirse una competencia privada mucho más amplia.

En el plano político, una de las más importantes transformaciones está relacionada con la mayor participación del electorado en la designación de los candidatos a diputado, ensayo que se hizo en los dos partidos mayoritarios. Adicionalmente, tenemos en la arena política, una participación más activa de las mujeres.

Por otro lado, debe agregarse la pérdida de legitimidad de las instituciones y del modelo democrático como un todo, que si bien es un cambio político importante, también es parte del cambio social de los últimos años en términos de percepción ciudadana.

De igual manera, la apertura hacia el mundo provocó un cambio cultural relevante, donde los patrones de conducta y comportamiento de consumismo, son básicamente los mismos que en los países desarrollados, poniendo en falencia la identidad propia del costarricense.

Sumado a esto, existe un crisol de identidad agravado por los fenómenos migratorios regionales, anteriormente como producto de las guerras en el área, y ahora con una significativa inmigración nicaragüense -de impacto cultural en el país- a la que se suman otras más recientes procedentes de otras naciones como Colombia, que generan cambios en los comportamientos tradicionales en Costa Rica”.

De acuerdo con Otto Guevara, “los cambios en materia económica encuentran su explicación hace varios años atrás, cuando empezamos a insertarnos al nuevo modelo de desarrollo sustentado en exportaciones de productos no tradicionales, en la inversión directa, en la inversión en turismo, etc.

Como modelo de desarrollo, Costa Rica sigue apostando a la exportación de productos no tradicionales. Durante la administración Figueres Olsen (1995-1996), se observó un cambio importante, pues no solo interesaba captar la inversión de empresas maquiladoras, que aprovechan mano de obra barata, sino que se empezaron a traer al país empresas que demandan mano de obra mucho más calificada, sobre todo en el campo tecnológico.

Entonces, si bien se busca una inversión que utilice la mano de obra calificada nuestra, lo cierto es que la estrategia de atracción de inversiones impulsada por el nuevo modelo no ha variado.

En los últimos años, muchas de las transformaciones a escala económica deben ser vistas en relación con el cambio revolucionario experimentado por los costarricenses en el plano institucional, mediante la creación de la Sala Constitucional.

Algunos de los fallos de la Sala se convirtieron en transformaciones importantes en este país a escala económica, por ejemplo; cuando declaró la inconstitucionalidad de una serie de disposiciones de la Ley de la moneda, permitiendo que los contratos se puedan transar en dólares, ya sea el alquiler de una casa, salarios o préstamos. Esto posibilita una libre movilidad de esa moneda en nuestro país, lo que también produce una mayor inversión en Costa Rica, pues se brinda más confianza. Fuera de la creación de la Sala, a escala institucional, no se ha producido mayor transformación.

Los cambios de los últimos años en materia social, básicamente se concentran en fortalecer el asistencialismo estatal, con matices de clientelismo político. Al respecto, véase el bono gratuito de la vivienda, los bonos gratuitos de víveres, la cantidad de becas, la cantidad de ayudas y subsidios directos para que una familia pueda sostenerse durante un mes. Ese paternalismo, que utiliza fondos de todos los costarricenses para la satisfacción de una clientela política, ha sido la conducta del país en los últimos 40 años.

Otro tema que no puede soslayarse en lo social, es la cuestión de la inmigración. En los últimos diez años se ha presentado en el país una masiva inmigración de nicaragüenses, que generan un impacto en la economía.

En el plano cultural, lo que ocurrió es una acentuación del “porta mi”, de la indiferencia, así como una disminución del interés en la cosa pública. Hay un alejamiento del ciudadano con relación a la gestión pública y existe una afectación de ciertos valores culturales propios, por valores culturales de otras sociedades.

Dentro de los aspectos más significativos a destacar en lo político, está la aparición de una gran cantidad de partidos políticos en 1998. Es visible una dispersión de varios de ellos en la Asamblea Legislativa, que no se notaba desde hace mucho tiempo.

Hacia futuro, eso proyecta que probablemente exista una mayor participación de otros partidos en la agenda política nacional, lo que implica el desmoronamiento de la credibilidad de las instituciones políticas tradicionales, que se han alternado en el poder en los últimos 30 años.

De acuerdo al criterio de Guido A. Monge, “en materia de transformaciones difícilmente puede establecerse una diferencia tajante entre lo económico y lo social, porque ambos forman parte de un mismo marco; de ahí que el cambio más importante en lo económico, pero que tiene importancia en lo social, es la idea de que este modelo de desarrollo implementado, centrado básicamente en la producción de bienes exportables del país y la atracción de inversión externa, se ha hecho empobrecedor y excluyente.

Uno de los elementos del modelo de desarrollo escogido es el favorecimiento de la inversión externa, en ausencia de la capacidad de ahorro interna en el país. Lo negativo de esto, es que la atracción de inversiones en turismo y en tecnología nos dejó con un solo motor de crecimiento, lo que no nos ha permitido desarrollar el mercado local. Por esto, puede afirmarse que una de las transformaciones más importantes a escala económica es la desarticulación productiva.

Esta situación del modelo económico, que provoca exclusión social y empobrecimiento, en lo social también significa que sea una de las razones de los problemas de gobernabilidad democrática, agudizados en los últimos diez años. Con estos problemas, ciertamente un eje como el cultural, toma o debería tomar, un papel mucho más protagónico en la redefinición del tipo de alternativas de desarrollo que el país debe asumir.

Cada vez resulta más claro, en los últimos años, que lo cultural empieza a tener una primacía, inclusive sobre lo económico. Esto no significa una subordinación de los elementos culturales a lo económico, sino que lo cultural se convirtió en uno de los elementos básicos de las dimensiones de la gobernabilidad democrática.

En el plano político, el cambio más importante es la pérdida de credibilidad y legitimidad en las instituciones democráticas del país, alimentado por muchos factores: el descrédito de la clase política por actos de corrupción, la pérdida de norte ideológico y programático de los partidos mayoritarios, que no ha permitido volver a redimensionar o amalgamar la base militante y de dirigentes de esos movimientos políticos.

Institucionalmente no ha habido un cambio sustancial. Se ha magnificado la noción centralista prevaleciente a lo largo de los años. Esto sigue justificando la necesidad imperiosa de avanzar en el camino de la reforma del Estado”.

Los partidos políticos como agentes de cambio

Para José M. Núñez “las posibilidades de los partidos políticos para ser agentes de cambio son limitadas, fundamentalmente porque todos adolecen de un proyecto político. Quienes tienen más posibilidades de gobernar, siguen un recetario establecido por los organismos financieros internacionales.

Mientras tanto, los que no somos partidos -que formamos parte de las alternativas de poder real, en el sentido de ejercicio del poder- tenemos el problema de que sabemos lo que nos disgusta, pero hemos sido incapaces, como partido político en general, de articular un proyecto legitimador y renovador de la mística nacional. Sigue siendo claro que el principal elemento de los partidos para poder influir en los procesos de cambio es un proyecto político nacional”.

A diferencia de lo que opina Núñez, Carlos Vargas sostiene que “los partidos han sido determinantes y son el agente de cambio básico en las transformaciones sufridas por el país en los últimos años. Esto es así, básicamente porque las élites políticas de los partidos mayoritarios son conscientes de las necesidades de los cambios, son quienes los han planteado y promovido. Además, son los responsables de que no se hayan ejecutado con la celeridad y prontitud debidas.

Los partidos siguen siendo agentes para impulsar procesos de cambio, puesto que no es cierto que se hayan quedado sin

una oferta de proyecto político. Lo que ocurre es que en las democracias modernas a régimen de bipartido, las opciones extremas desaparecen y las ofertas políticas llegan a centrarse. Las diferencias ahora son de matiz, de personalidad y de énfasis, en algunos casos, lo que se ve en todas las democracias occidentales”.

Por su parte, según Otto Guevara, “las decisiones que han implicado transformaciones para el país no obedecen a un producto estructurado de partidos. Hoy, los partidos tradicionales, que se alternan en el poder, no tienen claro hacia dónde debe caminar nuestro país. No tienen proyecto político, limitando sus posibilidades de actuar como agentes de cambio”.

Desde la óptica del liberacionista, Guido A. Monge, “los partidos dejaron de ser los canalizadores por excelencia de las demandas ciudadanas, precisamente porque ha habido un afianzamiento del mercado y de la sociedad civil en relación con el Estado, y de éste en su relación con los partidos políticos.

Esto significa que los partidos políticos siguen siendo agentes de cambio, pero en menor medida, ya que hoy son los intermediarios de solo una parte de la expresión ciudadana. Hasta ahora, una buena parte de la orientación que hemos seguido, no habría sido posible, de no ser por la aplicación de políticas públicas con una dirección programática e ideológica”.

El cambio a lo interno de los partidos políticos

Sea en términos de estructura, liderazgo, cohesión interna o apertura a la participación, lo cierto es para el liberacionista, Guido A. Monge, los cambios de los partidos en esos aspectos han sido muy débiles.

“En los últimos años se visualiza un enorme deterioro de las agrupaciones políticas, que se explica en buena parte por el agotamiento de sus cuadros históricos. En el caso de Liberación Nacional, se presentó la salida de las figuras históricas que ayudaron a amalgamar su proyecto político. Esto generó la inexistencia de un liderazgo que nos permita tener claro el cambio de paradigma que vive el país, para encontrar esa vía de equilibrio entre la realización de las prácticas puramente estatistas y las que privilegian el mercado.

Ciertamente los partidos lograron mantener un equilibrio democrático desde un punto de vista representativo, pero no participativo. Eso, sumado al deterioro desde el punto de vista programático, ideológico, de la cohesión organizativa y representación de sectores, ha influido en la poca capacidad de gobernabilidad que el país ha demostrado a lo largo de los últimos años”.

De acuerdo con Carlos Vargas “el cambio más importante que los partidos han tenido, es su concreción. Es decir, han dejado de ser partidos caudillistas, basados en un liderazgo personal, para convertirse en estructuras con un poder más amplio y de carácter multipolar.

La ausencia del caudillismo como elemento determinante tiene ventajas y desventajas. Cuando hay un caudillo, solo él toma las decisiones y se impone, lo que es una ventaja en

la toma de decisiones. Cuando se tiene un partido multipolar, la toma de decisiones es más lenta, pero hay más espacios democráticos, más posibilidades de análisis y discusión de los diferentes temas y hechos nacionales.

Un segundo elemento importante dentro de los partidos es la generación de mecanismos de designación directa a lo interno, que amplía la participación democrática, pero acrecienta el problema de la gobernabilidad interna y la conducción partidaria”.

Para José M. Núñez, “antes existieron liderazgos importantes y permanentes en los partidos políticos; hoy son más circunstanciales, no son liderazgos dominantes.

La ausencia de liderazgo está siendo atomizada por la falta de estructuras de partido. En nombre de la supuesta democratización de los partidos políticos, de que no haya imposición y que los liderazgos surjan de las bases, aparecen medidas como la elección directa de los diputados, que no garantiza su calidad. Eso atomiza la estructura de los partidos y rompe el vínculo con el partido político.

En resumen, los partidos se han desestructurado; hay una ausencia de liderazgo; se ha roto la cohesión partidaria por ausencia de proyectos políticos y la apertura a la participación es un afán democrático frustrado”.

En criterio de Otto Guevara, “en los últimos años tuvieron lugar varias presiones para los partidos políticos. Una de ellas era lograr una mayor apertura a lo interno. Esto ha provocado un énfasis en democratizar la elección de quienes ocuparán los puestos elegibles, en las diferentes instancias de elección popular.

Mientras tanto, el énfasis en los principios ideológicos se ha desechado. Los partidos no se han renovado, ni han buscado a las personas más afines a su ideología, para que desde los puestos de elección popular, puedan poner en práctica la visión ideológica y programática de su partido.

Esto último pasó a un segundo plano, siendo sustituido por el activismo que llegó a ser lo primero en las distritales, en las cantonales y en las elecciones directas para diputado. Eso generó que muchas de las personas lleguen a los puestos elegibles, y eventualmente a la Asamblea Legislativa, sin un compromiso ideológico y sin una lealtad hacia la organización, porque ellos directamente salieron del apoyo obtenido en las bases en su cantón.

Un segundo aspecto de cambio tiene que ver con el tema de las cuotas de las mujeres. Los partidos políticos se metieron en este tema por pura demagogia, para ganarse el favor de los sectores beneficiados, pero no porque estuvieran realmente convencidos de ello. Ambos elementos, cuotas y elección directa, afectan organizacionalmente a los dos partidos políticos tradicionales.

Respecto a los liderazgos, es más que evidente que se han perdido los liderazgos sólidos y aglutinadores, que existían antes. Esta situación impide negociar directamente con un líder, de manera que pueda moldearse el rumbo al país, en cuanto a las políticas públicas o a nivel de apoyo en la Asamblea Legislativa para tomar decisiones.

El debilitamiento de los partidos políticos en los últimos años

José M. Núñez opina que “los partidos efectivamente se han debilitado. Incluso, en su militancia. Con gran algarabía los partidos tradicionales hacen gala de la cantidad de personas que convocan a sus convenciones internas para elegir al candidato a la presidencia, pero la realidad es que la militancia partidaria es poca. Esto significa que la supuesta democratización de los partidos, fundada en la realización de elecciones directas, no ha implicado su fortalecimiento”.

De igual manera, Carlos Vargas también comparte la idea de que “los partidos se han debilitado, fundamentalmente porque no han encontrado los mecanismos que los ayuden a implementar los cambios requeridos para hacer frente a la nueva realidad del país”.

Para el libertario Otto Guevara, “los partidos están debilitados por dos razones básicas: primero, porque no han sido promotores del cambio, lo que alimenta la poca credibilidad que la gente tiene en ellos. En segundo lugar, porque se han convertido en una rebatiña para acceder al poder y al despilfarro, lo que es directamente percibido por la ciudadanía, a través de los medios de comunicación”.

En opinión de Guido A. Monge, “los partidos se han debilitado fundamentalmente porque en la transición de paradigmas, de uno más conservador a otro más socialdemócrata, donde exista un mayor equilibrio entre Estado y mercado, no hemos podido interpretar adecuadamente el modelo de desarrollo que el país requiere, la clase de Estado y el tipo de sociedad a la que aspiramos”.

Importancia de los partidos políticos en los procesos de cambio

Carlos Vargas afirma que “la importancia del partido en los procesos de cambio en Costa Rica ha disminuido. Antes, con los esquemas nacionales del caudillismo y con instituciones débiles, era más fácil implementar políticas públicas.

Ahora, con el fenómeno del cambio del modelo de globalización, una mayor participación ciudadana, el descrédito de la clase política, la posibilidad de que los agentes sociales ejerzan más presión, etc., son factores que hacen más difícil la implementación de las políticas públicas, y consecuentemente, la intervención de los partidos en el desarrollo de los cambios”.

Por su parte, Otto Guevara, sostiene que “los partidos conservan su importancia para impulsar procesos de cambio. Lo que sucede es que no la ejercen, provocando presiones de cambio por parte de otros sectores hacia los partidos. En otros términos, las decisiones se toman no por la presión de los partidos políticos, sino por la presión externa proveniente de otros grupos. Es decir, el cambio lo propician otros actores”.

Guido A. Monge defiende la tesis de que “los partidos no han dejado de ser fuerzas importantes para movilizar sectores sociales. El problema es que en los últimos años no han tenido el liderazgo político y la claridad ideológica para reinterpretar el tipo de desarrollo que el cambio social requiere, lo que no es solo un problema de los partidos”.

Finalmente, José M. Núñez, estima que “la importancia de los partidos políticos en los procesos de cambio está en

relación directa con la oferta de un proyecto político nacional. En tanto no exista ese proyecto con propuestas claras, disminuirá la importancia de los partidos para influir en los procesos de cambio”.

Ventajas y desventajas de los partidos políticos para influir en los procesos de cambio

De acuerdo con José M. Núñez, “la principal ventaja es que siguen siendo el único intermediario entre la sociedad y el poder. Para que la gente pueda ver expresados sus intereses y sus formas particulares de ver la vida, tiene que optar por un partido político. En contraste, la principal limitación para ser promotores del cambio, es que no están respondiendo a las expectativas de la gente, lo que mucho obedece a que en Costa Rica todos los partidos adolecemos de un proyecto político coherente y legitimado”.

Carlos Vargas se aproxima al criterio de Núñez, ya que afirma que “los partidos siguen teniendo la ventaja de ser actores políticos con un papel fundamental y determinante en la vida política nacional. Tanto es así, que si desaparecen del escenario político, se produce la anarquía o la dictadura, como mecanismos para la toma de decisiones. De ahí que la democracia de partidos, sigue siendo la opción primigenia de un sistema democrático como el nuestro.

A pesar de esto, los partidos muestran como principal limitación, la pérdida de legitimidad ante la ciudadanía; en mucho, debido a una campaña -permanente y sistemática- de los medios de comunicación de deslegitimar la política”.

Para Otto Guevara, la ventaja “es que los partidos políticos y los puestos públicos son un gran podio. Están permanen-

temente en la vitrina de los ciudadanos, porque los medios de comunicación les dan cobertura constante. Entonces, un partido político muy bien definido, bien estructurado, con una ideología consistente, con buen liderazgo, puede utilizar esa vitrina para llevar un mensaje de cambio hasta el último rincón del país.

En contraposición, la limitación que tienen los partidos, y muy acorde con lo manifestado por Vargas Pagán, es la percepción que tienen los costarricenses sobre ellos. Una de las instituciones más desacreditadas en nuestro país son los partidos, lo que hace que el ciudadano sea muy renuente a creerles”.

Finalmente, Guido A. Monge, sostiene que “una de las grandes desventajas de los partidos hoy, es la ausencia de una visión compartida del tipo de orientación que queremos en el país. Parte del deterioro de los partidos obedece a la falta de cuadros con visión histórica, con una definición clara de hacia dónde queremos llevar el país. Definitivamente, la ausencia de estudio, de autocrítica, etc., tienen hoy, por lo menos a Liberación Nacional, en una situación de sobrevivencia política.

Aún con todos sus problemas, los partidos siguen teniendo la ventaja de que son canales de legitimación y de credibilidad en la institucionalidad democrática del país, lo que los hace necesarios para mantener los equilibrios básicos en una sociedad conflictiva como la nuestra”.

Los vínculos de los partidos con las organizaciones sociales

José M. Núñez opina que “la desestructuración de los partidos los ha llevado a que tengan poco vínculo con otros sectores. La articulación que se hace con los partidos políticos, con los diputados, o con los regidores, no pasa de los intereses circunstanciales, que en un momento determinado se puedan tener. Es una relación de oportunidad”.

Por su parte, Carlos Vargas, argumenta que “los partidos siguen manteniendo sus vínculos con los diversos sectores, aunque algunas veces sean más cercanos, y en otras más distantes. Precisamente, los momentos de mayor cercanía, es cuando se han producido alianzas o acuerdos para promover cambios concretos. Así por ejemplo, está el caso de lo que se hizo con la concertación nacional, que dio lugar a la Ley de Protección al Trabajador”.

Para el libertario Otto Guevara, “los partidos políticos tradicionales en los últimos 30 años han creado en nuestro país una sociedad neo-feudal, pues han privilegiado a ciertos grupos, lo que los hace establecer relaciones muy estrechas con ellos, en detrimento del pueblo, que es a quien se deben y para quien deben gobernar. De manera que, sí es posible afirmar que hay vínculos permanentes con ciertos sectores”.

En consonancia con lo manifestado por Guevara, Guido A. Monge, considera que “los partidos cayeron en una corporativización de la relación con los sectores. Por muchos años, los mediatizamos y los utilizamos como elementos de intermediación política. Hemos dejado de construir una relación orgánica, para entablar una relación a manera de feudos.

La ausencia de un acuerdo nacional, por encima de intereses partidarios, la no implementación de políticas de Estado de mediano y largo plazo, hicieron que las alianzas y los acuerdos hayan sido únicamente para resolver problemas coyunturales, y no estructurales, en la sociedad costarricense”.

Cambios en las relaciones de fuerza

• *La prensa*

En opinión de José Manuel Núñez, “los partidos son cautivos de la prensa. Puede decirse que hasta existe una relación de temor -si hago esto, qué puede decir la prensa-. Mucho de esa situación es producto de no saber enfrentar las cosas en las que se cree”.

Carlos Vargas sostiene que “no hay un cambio significativo en las relaciones entre los medios de comunicación y los partidos políticos. Por su propia naturaleza, esas relaciones son siempre tensas, en el sentido de que los medios siempre van a escrutar a los políticos y lo público, tratando en la mayoría de los casos de criticar o revelar actos inconvenientes; mientras el político, siempre tendrá una actitud de tratar de favorecerse de los medios para conducir sus ideas”.

Esa tensión de la que habla Vargas Pagán, es percibida también por Otto Guevara y Guido A. Monge. Para el primero, “la relación entre los partidos y la prensa es tirante, en el sentido de que pueden ser más o menos tensas, dependiendo del tema que se esté tratando”. En tanto que para el segundo, “la relación de la prensa con los partidos es conflictiva, lo que no ayuda a lograr mayores niveles de gobernabilidad”.

- ***Cámaras empresariales***

Núñez González, afirma que “hay cámaras muy serias que crean círculos de opinión y círculos de debate interesantes, que mantienen una relación continua con los partidos. Hay otras cámaras que tienen una actuación diferente, pues son más gremialistas, más a corto plazo. Pero, en general, las cámaras son bipartidistas, puesto que no ven alternativas de poder más allá del juego bipartidista, que es en el cual se introducen.

En este sentido, puede decirse que entre el bipartidismo y las cámaras hay una relación de dependencia. Muchos presidentes de las cámaras pasan a ser dirigentes políticos, como también algunos miembros de las estructuras partidarias pasan a formar parte de las cámaras”.

En criterio de Vargas Pagán, “los mecanismos de contacto con las cámaras siempre se mantienen, ya sea mediante filiación partidaria o mediante los frentes que los partidos tienen para encuadrar a sus bases, sea empresariales o por sectores. Pero, lo cierto es que en los últimos años se ha presentado un distanciamiento con algunos sectores, producto del debilitamiento de la legitimidad de los partidos”.

Guevara Gutt, por su parte, sostiene que “muchas cámaras han apoyado a los partidos por cuestiones muy coyunturales, pues son organizaciones gremiales que pretenden el beneficio para sus representados. La cercanía o distanciamiento de estos grupos con los partidos, estará determinado por el grado en que ellos pueden influenciar de manera efectiva en las políticas públicas”.

Similar al punto de vista anterior, es el de Monge Fernández, quien opina que “con el cambio de modelo económico que se da hace unos 20 años, también se presenta un cambio en las relaciones con las cámaras, pues ahora la relación se hace mediatizada; es una relación más de oportunidad, pues se presenta una mayor cercanía en la medida en que hay coincidencia en la aplicación de ciertas políticas”.

- *Sindicatos*

Con respecto a la relación de los partidos con los sindicatos, José M. Núñez argumenta que “dicha relación se ha visto afectada porque los sindicatos se han vuelto un grupo gremial-reinvidicativo, lo que hace que las alianzas que puedan entablarse sean muy puntuales, por una cuestión de oportunidad. En ese contexto, los partidos se han aprovechado de esa situación para aumentar su caudal electoral”.

Para Carlos Vargas, “no puede afirmarse que las relaciones con los sindicatos se han distanciado, ya que los puentes de comunicación con ellos siempre han existido. La coyuntura es la que determina si esa comunicación se presenta en mayor o menor medida; pero la relación es permanente, con intereses que algunas veces coinciden, y otras veces están en contradicción”.

De acuerdo con Otto Guevara, “la relación de los partidos con los sindicatos en la actualidad es cercana. Existe una relación de interés recíproco, donde los partidos tratan de quedar muy bien con los sindicatos por lo que éstos pueden significar electoralmente, y los sindicatos, a sabiendas del peso que tienen, buscan que los partidos respalden y apoyen sus intereses”.

- ***Sector cooperativo***

Núñez González, opina que “muchas de la relación del cooperativismo con los partidos se ve afectada por la crisis profunda que tiene este sector, la cual tiene dos variables. Por un lado, está la variable de la ofensiva capitalista, que deja poco espacio a la alternativa cooperativa, generando que algunas de ellas hayan quebrado; y por el otro, hay una crisis de liderazgo, provocada por el choque entre el sector tradicional y un sector renovador, lo que ha desgarrado al movimiento cooperativo.

Esa crisis del cooperativismo y la atomización en la conducción del Partido Liberación, que es el que más ha influido en el desenvolvimiento del sector, hicieron que su relación se deteriore y, más bien, los partidos se relacionan por una cuestión electoral, pero no porque haya una relación estrecha”.

Por otro lado, Vargas Pagán cree que “con el movimiento cooperativo hay mecanismos estructurales de contacto y de conocimiento. Cada partido tiene sus frentes o su Secretaría Cooperativa, donde los miembros de ese partido -que pertenecen al movimiento cooperativo- son las antenas de comunicación de la agrupación política con ese sector. Si la comunicación es activa, intensa, etc., depende de la situación particular”.

Guevara Gutt manifiesta que “las relaciones con los partidos se mantienen y son relaciones permanentes. Tradicionalmente el Partido Liberación Nacional es el que ha tenido una relación más estrecha con ellos”. Tal relación es reconocida por Monge Fernández, pero afirma: “los partidos en general, y Liberación en particular, tienen que reconstruir su

relación con la base social, lo que incluye al sector cooperativo y sindical, a los que se les ha utilizado con fines meramente electorales.

Particularmente, en los últimos años el movimiento comunal, el movimiento cooperativo y el movimiento sindical, son los grandes ausentes en la definición de las estrategias políticas de los partidos. La exclusión de estos grupos se da en dos sentidos. Primero, dejamos de impulsar elementos de democratización que permiten ampliar los espacios de participación de esos sectores. Segundo, los partidos lejos de haber ayudado a la democratización del Estado, recurrieron al empleo de prácticas de intermediación de bienes públicos y de oportunismo. En resumen, las relaciones son hoy más distantes”.

- ***Entre los partidos políticos***

Actualmente, la relación entre los partidos es distinta, según opina Carlos Vargas. “Antes, producto del cambio histórico generado en 1948, había una mayor confrontación entre partidos. Ahora lo que tenemos es una sociedad democrática, con dos polos políticos diferenciados, que tienen cierto grado de acercamiento ideológico. Ya no hay una divergencia total entre los partidos, lo que lleva a que la política se ejerza dentro de márgenes de tolerancia muchísimo más amplios”.

Tal acercamiento es igualmente percibido por Guido A. Monge, quien afirma que “la relación interpartidaria se ve afectada porque ha habido demasiada coincidencia entre los partidos mayoritarios, a pesar de las diferencias claras, tácitas, históricas, ideológicas y programáticas.

Que los partidos se parezcan no es malo “per se”, si esas semejanzas hubieran ayudado a construir un acuerdo nacional con validez y legitimidad ante los ciudadanos; que permita dar permanencia y continuidad a un modelo de desarrollo, que con algunas variantes puede o no ser aplicado por una u otra fracción electoral mayoritaria. El problema es que no nos ha conducido a eso. Nuestra relación es mediática, y no por construir acuerdos nacionales”.

Por otro lado, José M. Núñez, considera que “el vínculo de partido a partido es una cuestión de obligación, pues en las diversas instancias públicas deben mantenerse ciertos grados de conversación, si se quieren promover determinadas políticas. Pero lo cierto, es que no existe un diálogo político tendiente a buscar soluciones concertadas”.

Finalmente, Otto Guevara, sostiene que “entre los partidos tradicionales la relación es muy estrecha, aunque a nivel público sea antagónica. Mientas tanto, con los minoritarios la relación es despectiva, pues los partidos tradicionales -al tener mayoría de diputados en el Congreso- consideran que no requieren del apoyo de éstos”.

Consideraciones finales

De las opiniones expresadas por los entrevistados, en términos generales resulta evidente, que si bien los partidos políticos han tratado de implementar algunos cambios a lo interno de su organización, éstos han sido insuficientes para responder a las condiciones de un entorno cambiante, que exige una renovación de los partidos y mayor participación de los actores sociales en los procesos de toma de decisiones.

De acuerdo con las preguntas iniciales de este ensayo, se demuestra, que el ambiente tiende a influir de manera negativa en los partidos, en el tanto, han sido incapaces de diseñar e implementar medidas para adaptarse a las necesidades de la sociedad, lo cual ha implicado un debilitamiento de su función de intermediación entre la ciudadanía y los aparatos de poder estatal, así como de su capacidad para otorgar dirección y contenido a los cambios. En palabras del autor Pedro Nikken, en el fondo “está en cuestión la representatividad misma de los partidos y su aptitud para ser intermediarios entre el Estado y la sociedad”⁹.

Por otro lado, los partidos no solo no han logrado adaptarse a las exigencias de su entorno, sino también, esa situación ha reducido sus márgenes de maniobra como agentes impulsores de procesos de cambio, ya sea en el ejercicio directo del poder o influyendo sobre este. De manera que la respuesta a la interrogante sobre la forma en que la organización influye sobre su ambiente, tampoco es alentadora.

Cuando se toma nota de que, en general, los partidos se han debilitado, entre otras razones, porque perdieron credibilidad, por la ausencia de un proyecto político claramente definido, por problemas de corrupción de sus miembros, por el distanciamiento en sus relaciones con distintos sectores sociales, por la falta de liderazgo, etc., se concluye que las posibilidades de las organizaciones partidarias para modificar la sociedad en que se desenvuelven, son hoy más limitadas.

⁹ Nikken, Pedro. 1992. *La crisis de la democracia de partidos y la presentación de valores democráticos en América Latina*. En. *La democracia de partidos en crisis*. Pedro Nikken, Editor. Instituto Interamericano de Derecho Humanos (IIDH) San José, Costa Rica, Pág. 13.

En resumen, si hace una década los partidos políticos eran objeto de múltiples señalamientos a causa de los problemas que para ese entonces presentaban; actualmente, lejos de haberlos superado, la realidad corrobora su profundización y la aparición de otros tantos. Pese a esto, no es posible desdeñar la importancia de las agrupaciones políticas, pues de su fortaleza depende la estabilidad de la democracia.

Bibliografía

- Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral. *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90*. 1995. Carina Perelli; Sonia Picado y Daniel Zovato. Compiladores. San José, Costa Rica.
- Mena Keymer, Carlos Eduardo. 1999. *Rediseño de Partidos Políticos en América Latina*. Cuadernos de Capel- IIDH. Primera Edición. San José, Costa Rica.
- Nikken, Pedro. 1992. *La democracia de partidos en crisis*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) 1a. Ed. San José, Costa Rica.
- Rovira Mas, Jorge. 2001. *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. Jorge Rovira, editor. 1.ed. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Thesing, Josef. 1995. *La democracia cristiana en el siglo XXI*. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina.

TERCERA PARTE

PROCESOS DE CAMBIO Y DESARROLLO SOCIOECONÓMICO

Las PyMES, como factor de cambio en el desarrollo costarricense

José L. Desanti Montero

Introducción

Los últimos treinta años del Siglo XX se caracterizaron por una serie de acontecimientos, que encadenados unos a otros, dieron inicio a un nuevo paradigma que vino a cambiar radicalmente las relaciones entre personas, familias, empresas y naciones.

Vimos con asombro cómo el hombre se posaba sobre la luna y nos impactamos al seguir por televisión el desarrollo de la guerra de las Islas Malvinas. Cayó el muro de Berlín, se derrumbó la Unión Soviética y terminó la Guerra Fría; las computadoras personales se convirtieron en herramienta habitual de oficinas y hogares, la televisión por cable invadió los casas de millones de personas alrededor del mundo, y nos habituamos cotidianamente a ver como propias, lo que otrora fueron costumbres y modas exóticas. Por último, la Red Global o Internet nos dio contacto personal e instantáneo con las personas de todos los confines del planeta.

Como un llamado de atención de líderes, estudiosos, filósofos, empresarios y todos aquellos, que de un modo u otro,

buscaban explicación a lo que le sucedía a la Humanidad una frase surgió: **“¡en esta época de cambios lo único permanente es el cambio!”**.

Comprendido lo anterior, y para no dejarnos aplastar por los cambios añadiremos, que para mantener nuestra identidad como pueblo y nación pacífica, solidaria y progresista, tendremos que adaptarnos a ellos, lo que significa que también nosotros deberemos cambiar. Desde luego las preguntas obligadas son: ¿cambiar en qué? y ¿qué cambiar?

Tratar de responder estas preguntas, no es tarea fácil, y casi intuitivamente, aunque basado en mis experiencias como empresario, dirigente gremial, ministro de gobierno, administrador de empresas y estudioso del desarrollo de este país, escojo a la pequeñas y medianas empresas como uno de los elementos que deben cambiarse tanto a lo interno de las empresas como en su entorno, para que al hacerlo se conviertan en agentes de cambio de este país.

Las PyMES

Pienso que para el lector no muy familiarizado con las PyMES y lo que ellas representan, debería iniciar indicando lo que el término quiere decir: “pequeñas y medianas empresas”, y en Costa Rica según la definición oficial, son las que realizan actividades agrícolas, comerciales, agroindustriales, industriales y de servicios; que dan empleo a más de seis personas y menos de cien, que venden entre 150 mil y un millón de dólares por año, y con activos (inversión en maquinaria, equipo y herramientas) por un valor de hasta un millón de dólares.

Esta es la definición oficial, que rige en nuestro país (Decreto Ejecutivo No. 26426-MEIC del 5 de noviembre de 1977) sin embargo, no hay una definición generalizada en el mundo, y cada país tiene su propia caracterización. Así por ejemplo, en los Estados Unidos se refieren a “small businesses” (pequeños negocios) cuando hablan de empresas con menos de 500 empleados, y consecuentemente orientan todas sus políticas de apoyo basándose en esa definición. Por otra parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (OECD) por sus siglas en inglés, formada por los 24 países de mayor desarrollo económico y social del planeta, tiene diferentes rangos para definir los pequeños negocios, en función del número de sus empleados.

Con el propósito de visualizar la importancia de las PyMES en el mundo, tomando una sola base de comparación, se puede señalar que los establecimientos de menos de veinte empleados representan, en promedio, el 92.4% de los negocios en el mundo.

Para el caso de Costa Rica representan el 97.4% de la totalidad de las PyMES y, para los propósitos de este ensayo, asumiré que estos datos nos permiten tener una idea sobre lo que son las PyMES y la importancia que tienen en los planos económico y social para todos nosotros.

A manera de comentario quisiera manifestarles, que dentro del concepto de PyMES, pueden incluirse aquellas actividades profesionales desarrolladas de forma conjunta y organizada, que brindan servicios en diversas especialidades como, por ejemplo: abogados que comparten el bufete con varios colegas, asistentes y personal de apoyo; un grupo de dentistas que trabajan juntos; algún amigo comerciante, que

posee un almacén de ropa o de autoservicio, o es dueño de una empresa publicitaria; otros producen software o diseñan sitios para Internet.

Cuando hablo con las personas vinculadas a estas actividades de las PyMES y de lo que significan, me miran con cierto asombro y me dicen: “caramba, hasta ahora me doy cuenta de que mi negocio es una PyME”, o “... no me había percatado que soy un pequeño empresario”. A estos últimos, generalmente los corrijo diciéndoles “no, usted no es un pequeño empresario, usted es un empresario, que es dueño o socio de una pequeña o mediana empresa”. Relato esto, porque se desprende un cierto complejo de inferioridad inducido por la misma sociedad, y un prejuicio a la condición de “empresario”, que pareciera entenderse como exclusiva de los socios o dueños de grandes empresas; mientras los demás son simplemente dueños de algún negocio o actividad económica pequeña, que no es suficientemente grande para convertirlos en empresarios.

Costa Rica, país de PyMES

En sus inicios nuestro país fue una de las provincias más pobres de Centroamérica, aislada de las demás, sin riquezas naturales que explotar y sin ninguna importancia estratégica política o militar.

En consecuencia, no había fuentes de empleo, a excepción de la pequeña dotación militar y la administración política, y cada familia tuvo que trabajar muy duro para alcanzar su sustento, sin más ayuda que la de su propio esfuerzo, y en algunas ocasiones, con la solidaridad de sus vecinos.

Surgió así un pueblo de pequeños agricultores, artesanos y comerciantes, que sin darse cuenta, fueron moldeando el

perfil de una patria de personas muy independientes, respetuosas del derecho ajeno, solidarias en la adversidad y, que en su pobreza, no fueron lastimados por las grandes desigualdades y las feroces luchas por el poder, que señalaron al resto del continente. **Éramos, sin darnos cuenta, un pueblo de pequeños empresarios que forjaba una nación.**

La producción de café y las exportaciones del grano de oro a Europa, trajeron a la par de una inesperada abundancia, un cambio en los hábitos y costumbres de este pueblo, y el surgimiento de una nueva clase política, social y económica, mucho más instruida y acomodada, pero que sin embargo, tuvo la prudencia de no hacer demasiadas pronunciadas, ni manifiestas las diferencias sociales, y más bien trató de abrir oportunidades para todos, con el esfuerzo por dotar de educación básica gratuita y obligatoria a sus habitantes. **Las pequeñas empresas seguían siendo un factor importante en esa sociedad, que apenas comenzaba a desarrollarse.**

Las PyMES en los últimos cien años de nuestra historia

Con el paso de los años, pero especialmente durante la primera mitad del siglo XX, se produjo un lento pero cruel deterioro en el equilibrio social y económico en todo el planeta del que no logramos escapar.

Durante la década de los cuarenta, mientras en el resto del mundo se desarrollaba una terrible guerra, aquí se libraban toda clase de conflictos de tipo económico y social, pero sobre todo, luchas de poder entre los grupos dominantes, debilitándose profundamente nuestro sistema democrático. Esta situación terminó en una corta, pero sangrienta guerra civil, que a pesar de todo tuvo como corolario el advenimiento de la Segunda República.

Ese hito histórico nos dio una nueva Constitución Política, disolvió el ejército como institución permanente, modernizó el sistema electoral fortaleciendo la democracia, se protegieron, fortalecieron y desarrollaron las reformas sociales de los años cuarenta, se fortaleció e impulsó la educación y la salud pública, en todos sus niveles, llevándola a todos los rincones del país.

Durante los treinta años siguientes, el país gozó de un desarrollo y un crecimiento sin precedentes en medio de un ambiente de paz, libertad y democracia, que nos sigue distinguiendo en el concierto de las naciones.

Mientras tanto y de manera casi imperceptible, un sector muy importante de nuestra fuerza productiva fue sumido en el olvido institucional, relegado a desempeñar un papel relativamente discreto en lo económico, y que no se benefició mayormente del desarrollo de que disfrutaba el resto del país. Me refiero a los propietarios de pequeñas y medianas empresas, quienes por su profundo espíritu emprendedor y su arraigado sentido de independencia han podido resistir los embates de los tiempos.

Posiblemente no hubo premeditación social en eso, pero lo cierto es que todo el esfuerzo del país, se orientó hacia la educación y capacitación de la gente, para que se incorporara al creciente y vigoroso mercado de trabajo, que ofrecían el Estado y sus instituciones; y en buena medida también, una nueva generación de empresas nacionales y extranjeras surgidas con motivo de la suscripción de nuestro país del Tratado de Integración Centroamericano y su participación en el recientemente creado Mercado Común Centroamericano.

El fenómeno posterior pasó también casi desapercibido, ya que en adelante todos los esfuerzos del país se enfocaron a respaldar ese tipo de procesos y a las nuevas empresas, mayoritariamente manufactureras, para las que se crearon una serie de incentivos al amparo de contratos de producción industrial y de un mercado cautivo protegido con altos aranceles.

Años después, el mercado común creado para los países del área, empezó a debilitarse, en parte por las guerras intestinas, que desangraron a los países -exceptuando el nuestro- y por conflictos irracionales entre algunos de ellos.

Mucho de lo que ocurría era consecuencia del intenso forcejeo por la supremacía mundial, entre las superpotencias que lideraban un mundo partido en dos, con profundas diferencias ideológicas, políticas, militares y económicas, que encontraron en América Latina el campo propicio para dirimir sus diferencias.

De manera casi simultánea, el mundo occidental empezaba a mostrar su elevadísimo desarrollo científico y tecnológico en el campo de la informática y de las comunicaciones, produciendo cambios gigantescos en lo económico, lo político y lo militar y, también, en prácticamente todos los campos del quehacer humano.

Nuevamente, nuestro país no se escapó a los efectos causados por los hechos descritos, y al final de la década de los setenta y a principios de los ochentas, nos vimos envueltos en la peor crisis económica y social de nuestra historia, que tuvo su corolario con el advenimiento de los Programas de Ajuste Estructural y un nuevo modelo de desarrollo, basado

en el fomento de las exportaciones a terceros mercados, la disminución en la protección real para reducir el sesgo anti-exportador, la suscripción de contratos de exportación con incentivos fiscales como: exoneración de impuestos arancelarios para equipos, maquinarias, herramientas, materias primas no producidas en el país, Certificados de Abono Tributario (CAT's), exoneración del impuesto sobre la renta por un determinado número de años, y otros incentivos más.

Adicionalmente, se hizo un esfuerzo especial por atraer inversión extranjera, que estableciera empresas exportadoras para ayudar no solo a la generación de empleos, sino a transferir nuevas tecnologías y a coadyuvar a formar y consolidar una cultura exportadora. Para ello, se creó el régimen de Zonas Francas y atractivas condiciones para la inversión.

Desde luego, este importante esfuerzo tuvo efectos positivos en la economía, pues nuevamente ésta volvió a activarse, pero es evidente que el enfoque también estaba dirigido a una nueva clase de empresas y empresarios, que empezaron a disfrutar de las oportunidades brindadas, con acceso a líneas de crédito especiales para la exportación o hasta para el financiamiento de equipos y capital de trabajo con condiciones favorables, siendo el principal requisito ser proyectos de exportación.

Este “modelo” se extendió vigoroso por espacio de casi diez años, al final de los que empezó a deteriorarse fuertemente con la pérdida de competitividad de algunos sectores, como el textil y el calzado, y el cuestionamiento cada vez mayor de los incentivos de abono tributario, que drenaban fuertemente las finanzas públicas.

Mientras tanto, las PyMES seguían abandonadas a su suerte, y cuando algunas apenas empezaban a adherirse a las corrientes en boga, ya el modelo se había debilitado. Otras emergieron en campos nuevos como la informática, la biotecnología y el turismo, pero sin apoyo importante del Estado y de la sociedad en general, impulsados únicamente por su espíritu emprendedor y su enorme deseo de mantener su independencia. Y lo más importante, seguíamos siendo un país de PyMES.

Durante la década de los noventa, se dio un importante proceso de ajuste, siempre con el enfoque de la apertura, la globalización y la atracción de inversiones. Se pone mucho empeño en la suscripción de Tratados de Libre Comercio, primero con Méjico, luego República Dominicana, un permanente intento con Panamá, y por último, con Chile y Canadá. La idea era, y sigue siendo, la de abrir nuevos mercados para los productos nacionales, y a la vez incentivar la inversión extranjera, al servir nuestro país de plataforma para que empresas de capital foráneo accedieran a nuevos y mayores mercados al amparo de los tratados.

Adicionalmente nos volvimos más selectivos con la inversión, poniendo énfasis en el valor agregado, el recurso humano calificado y no en la mano de obra barata, y hacia el final del decenio y de la centuria, se hizo un enorme esfuerzo para atraer empresas de alta tecnología, siendo el caso más conocido, el del gigante de los microprocesadores: INTEL

Con todo lo bueno de estas acciones y los beneficios derivados de ellas, las micro, pequeñas y medianas empresas de este país no han participado del crecimiento económico - que aunque intermitente y a veces errático- se ha tenido, y

menos del desarrollo y la modernización, que muchos sectores de la sociedad han disfrutado. Aún así, seguimos siendo un país de PyMES.

Debemos aceptar que todos estos esfuerzos han sido importantes y nos han permitido, poco a poco, mejorar nuestra calidad de vida. Pudimos enseñarle al mundo, importantes índices de desarrollo humano, de bajo analfabetismo, de una gran población universitaria, de mortalidad infantil y de una expectativa de vida comparables a los de países desarrollados, cobertura de servicios de agua potable, telefónica y eléctrica casi totales, políticas de conservación y protección ambiental, que son ejemplo en el mundo, y muchos otros logros.

Pero evidentemente, todo eso no ha sido suficiente y seguimos siendo un país del Tercer Mundo, permanentemente en vías de desarrollo, con un 20% de nuestra población bajo el nivel de pobreza, serios problemas de explotación sexual infantil, desintegración familiar, drogadicción y, muchas otras lacras sociales, que nos avergüenzan, pero que no logramos superar.

Relacionado con el universo total de empresas, el porcentaje de PyMES, sigue siendo el más grande, y sin apoyo del Estado ellas se han fortalecido en nuevos campos económicos y del conocimiento; mientras son excluidas de los beneficios sociales y estatales, dados a otros segmentos y grupos sociales.

Las PyMES han resistido presiones sociales e intereses económicos, que desean reducir su capacidad de crecimiento y desarrollo, mientras enfrentan un difícil acceso al conocimiento, la capacitación y el crédito.

No obstante, con todos estos factores en cuenta, sería válido preguntarse: ¿qué hubiera pasado si se les hubiera tendido la mano y se les hubieran abierto las oportunidades dadas a otros sectores a lo largo de nuestra historia?

Las PyMES en Costa Rica hoy

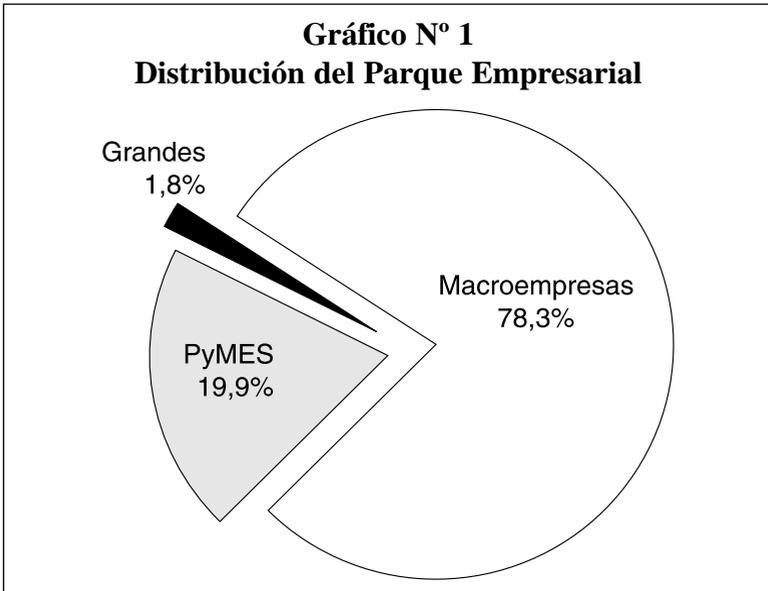
Los gráficos siguientes, tomados del documento “PyMES: Una Oportunidad de Desarrollo Para Costa Rica”, de los consultores Luis F. Chaves G. y Geovanny Castillo A., publicado por FUNDES, en abril del 2001, nos permiten tener una visión inmediata de lo que significan las PyMES para la Costa Rica de hoy.

En el gráfico número uno, vemos que las empresas llamadas grandes, es decir que tienen más de cien empleados, que en términos generales, son las más beneficiadas por los distintos modelos de desarrollo impulsados por el Estado costarricense durante los últimos 50 años de su historia, sólo representan el 1.8% del parque empresarial de nuestro país.

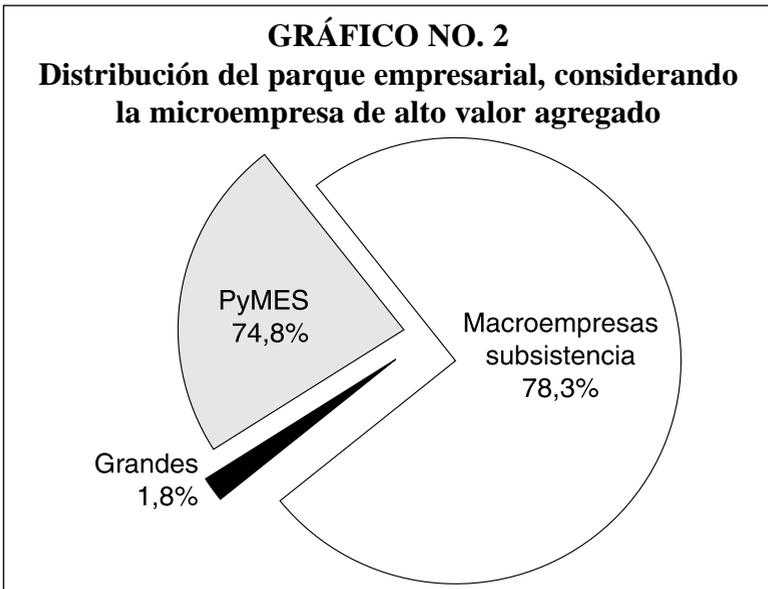
En el gráfico No. 2 se incorporan al segmento de PyMES, las microempresas con niveles elevados de productividad, como se hace en los países más desarrollados.

Los datos muestran que las microempresas de subsistencia representan un altísimo 23.4% del parque empresarial, lo que de alguna manera, nos explica por qué nuestro país, a pesar de todos sus esfuerzos en educación, salud e impulso a la producción, mantiene un casi estructural 20% de la población, bajo el nivel de pobreza.

Otro dato interesante, tomado de la misma fuente, nos indica que del universo total de PyMES, el 74.8% se encuentra



FUENTE: FUNDES de Costa Rica. / Elaboración propia.



FUENTE: FUNDES de Costa Rica. / Elaboración propia.

establecido en la Región Central; y en esta zona, a su vez, se encuentra el 76.5% de los establecimientos industriales, el 75.3% de empresas de la construcción, el 83.3% del comercio y el 80.3% de las empresas de servicios.

Esto nos da ciertas luces de por qué, por ejemplo, la zona Chorotega o la Provincia de Guanacaste, con sólo un 5.3% de PyMES, siendo una de las regiones de mayor crecimiento del país, muestra índices tan bajos de desarrollo humano, como el que nos indica el sexto informe del Estado de la Nación, en la página 328, capítulo 6, que dice: “La Chorotega se ha convertido en la región del país con un porcentaje menor de ocupados plenos...”, y en la página siguiente agrega “...en Guanacaste se han desarrollado fuentes de crecimiento económico vigorosas y variadas, probablemente mayores que las del conjunto del país. Sin embargo, este crecimiento se ha dado con niveles bajos de articulación regional... de ahí que coexistan los niveles de pobreza más altos del país, a la par de inversiones cuantiosas...”.

Es posible concluir, sin temor a equivocarnos, que si simultáneamente a los esfuerzos por desarrollar el turismo en esa provincia y atraer inversionistas para su desarrollo, y de la importante inversión hecha por el Estado en infraestructura para esos propósitos; se hubiera desarrollado una política de capacitación acorde a las necesidades del modelo a que se apostaba, y se hubiese dado un impulso al espíritu emprendedor de sus habitantes y apoyo en el desarrollo de las habilidades empresariales, acceso al “know-how”, créditos oportunos en condiciones apropiadas, y capacitación técnica y de gestión, muy posiblemente tendríamos un informe muy distinto al citado y probablemente habría una cantidad muy grande de pequeñas y medianas empresas, vinculándo-

se y participando del crecimiento de esa provincia, generando muchos empleos bien pagados para sus habitantes.

Hasta aquí he intentado desarrollar una hipótesis, tratando de establecer varios hechos, que considero fundamentales:

- Que nos iniciamos como un conjunto de agricultores, criadores de ganado, artesanos y comerciantes. Esto es: como pequeños empresarios, dispersos en un territorio aislado y pobre, pero sin grandes desigualdades, lo que nos hizo valorar y apreciar la independencia, la libertad, la solidaridad y la confraternidad.
- Que a lo largo de nuestra corta historia como nación, impulsamos el desarrollo a base de aprovechar oportunidades coyunturales o estimular diferentes modelos de moda; manteniendo casi siempre presentes los principios básicos de nuestra nacionalidad e idiosincrasia, pero excluyendo o menospreciando sistemáticamente al sector de pequeñas y medianas empresas, que a pesar de todo, sigue teniendo un peso determinante para el equilibrio y estabilidad social.
- Que es razonable pensar que, si a lo largo del tiempo, un sector importante de los costarricenses continúa -frente a la seguridad de un empleo- con la ilusión de prosperar con un proyecto propio, a pesar de un entorno adverso, con el debido apoyo del Estado y la sociedad, así como con condiciones apropiadas para acceder a las nuevas corrientes de conocimiento, financiamiento, destrezas y oportunidades del mercado, podría tener más participación del crecimiento y desarrollo económico del país, generar más y mejores empleos, y contribuir al mejoramiento de la democracia económica, política y social, que ambicionamos para nosotros y nuestros descendientes.

Las PyMES en el mundo desarrollado

Al investigar lo que han hecho y hacen los países con mayores niveles de desarrollo humano, calidad de vida y, en general, con más desarrollo económico y social; y también el papel que han desempeñado los pequeños negocios en ese desarrollo, fácilmente observamos que las PyMES son el sector empresarial con más crecimiento, con altos niveles de desempeño, innovación tecnológica, tasas de generación de empleo -que superan a las de las grandes empresas- mayor estabilidad laboral, menor discriminación por edad o género, y una contribución al PIB, que supera hasta en tres veces o más, el de sus homólogas de América Latina.

Estudiando las experiencias de países como los de la Unión Europea, los Estados Unidos y Japón, entre varios, encontramos que desde los años cincuenta, tienen en marcha programas integrales de asistencia a la pequeña y mediana empresa, asumiendo que ellas son el motor de desarrollo económico y social, y un medio para alcanzar mejores niveles de democracia económica. Esto se inició, como corresponde, construyendo sobre la base de políticas de Estado de largo plazo, definiendo responsabilidades, y nombrando autoridades competentes de coordinación y apoyo para la ejecución de dichas políticas. En la reciente publicación de FUNDES de Costa Rica, “PyMES: Una oportunidad de desarrollo para Costa Rica” (página 79) se destaca claramente esta experiencia:

“Se crearon programas de apoyo para las empresas en diversos campos como: financiamiento; investigación y desarrollo; consultoría y capacitación; ventas y mercadeo; centros de desarrollo de pequeñas empresas; desarrollo de mecanismos de compras estatales; establecimiento de reglas justas

para la pequeña empresa que impidan la discriminación a favor de grandes empresas (en tarifas de servicios públicos, por ejemplo); programas de apoyo a la globalización o para una mayor integración productiva; programas de simplificación administrativa y legal; apoyo al desarrollo regional; programas de investigación e innovación tecnológica; capacitación y formación empresarial.

Finalmente, se redefinieron funciones y se reconstruyó una red de apoyo coordinada y efectiva, y se establecieron mecanismos de seguimiento para la mejor valuación del impacto de las políticas puestas en marcha.

Más recientemente, las políticas de apoyo vigentes en los países de la OECD¹ incluyen acciones como las siguientes:

- Reducción de trámites y costos para las pequeñas empresas, mediante procesos de simplificación administrativa y establecimientos de “one-stop-shops” para PyMES;
- Programas para mejorar el acceso al crédito que contemplan: el desarrollo de un mercado de valores secundario para facilitar la participación de inversionistas; reducción de los impuestos sobre las ganancias de PyMES; facilitación de las condiciones para realizar inversiones más riesgosas, a través de los fondos de pensiones; fondos de garantías para facilitar los créditos bancarios a PyMES calificadas; facilitación de fondos de gobierno para permitir inversiones directas de capital en PyMES; facilitación de fondos de gobierno para reducir los costos del crédito y ampliar los plazos y el establecimiento de mecanismos virtuales (“Business Angel Networks”), para permitir el contacto entre pequeñas empresas e inversionistas;

¹ OECD. 2000. *OECD Small and Medium Enterprise Outlook*. 2000 Edition. Octubre de 2000. Págs. 15-23.

- Incentivos fiscales de alivio tributario para pequeñas empresas, incluyendo la simplificación administrativa de trámites en el pago de impuestos para motivar las inversiones en investigación y desarrollo (exenciones a las ganancias de capital, reducción de tasas impositivas, por ejemplo);
- Programas para mejorar la motivación a hacer innovaciones con el propósito de aumentar la base tecnológica de las PyMES como: soportes directos a la actividad innovadora (créditos y subsidios); incubadoras tecnológicas;
- Promoción de herramientas electrónicas para PyMES como: comercio electrónico; liberalización del mercado de telecomunicaciones, en procura de precios más competitivos; y el ofrecimiento de infraestructura de tecnología de información y comunicación a precios y calidad internacionalmente competitivos;
- Programas para mejorar la internacionalización de las PyMES como: vinculación con empresas grandes como forma de colocar productos en mercados internacionales y expandir ventas; programas de crédito a exportaciones con especial tratamiento para PyMES (fondos, seguros de exportación, garantías bancarias, asesoría en exportaciones e información sobre mercados y oportunidades de exportación); y
- Promoción de servicios privados de apoyo a las PyMES en coordinación con instituciones públicas actuando complementariamente.

No obstante, los gobiernos de los países de la OECD reconocen que los esquemas de soporte y apoyo a las PyMES no son exitosos sin una “cultura empresarial”, que permita a los nuevos emprendedores o potenciales ciudadanos de negocios, visualizar oportunidades, tomar riesgos aún con incertidumbre, desarrollar nuevos productos y servicios y construir nuevas empresas. Por ello, se prevé que los países orientarán sus acciones a mejorar el clima empresarial para

la creación de nuevas empresas y fortalecer el espíritu emprendedor de los ciudadanos. Es decir, se comprende con claridad, que no resulta eficaz desarrollar bases de política de apoyo de largo plazo y programas de apoyo, como tienen esos países, si antes (o simultáneamente) no se fomenta la “cultura empresarial”, con el fin de que la sociedad los aproveche.

A escala mundial, muchos países decidieron dedicar importantes recursos y esfuerzos institucionales a largo plazo, para propiciar políticas de promoción al desarrollo de las PyMES, lo que se justifica por los enormes beneficios que estas empresas traen dan a las economías nacionales.

Mundialmente, existe una conciencia de la importancia de las PyMES en la economía de los países y, por esa razón, se apoya el surgimiento y crecimiento de iniciativas empresariales. Algunas naciones lo han hecho durante mucho tiempo, como es el caso de los países avanzados (Estados Unidos, por ejemplo); otros empezaron apenas ha esforzarse en este campo o bien lo han intensificado, como España con motivo de su entrada en la Unión Europea o bien, en América Latina, como el caso de Panamá por ejemplo, que recientemente publicó una Ley PyMES.”

De la experiencia reseñada por FUNDES, quedan absolutamente claras varias cosas:

- Que los países desarrollados no sólo no excluyeron a las PyMES de sus procesos de desarrollo y modernización, sino que tienen muy claro que estas son factor determinante de crecimiento, desarrollo y democracia económica.

- Que llevan más de medio siglo desarrollando programas de apoyo que impulsan permanentemente la modernización y la competitividad de este sector, y que han visto reflejado con creces su aporte al logro de los importantes niveles de desarrollo de la calidad de vida de sus habitantes, y del continuo y permanente perfeccionamiento de la democracia económica de que disfrutan.
- Que en Costa Rica tenemos las condiciones suficientes para realizar los cambios necesarios para permitir que las PyMES de nuestro país cambien, se modernicen, crezcan y se desarrollen, convirtiéndose a su vez en el agente de cambio que Costa Rica necesita para hacer sostenible su desarrollo y transformarse en la nación justa, próspera, pacífica y democrática que todos ambicionamos.

Conclusiones. Las PyMES como agente de cambio: ¿Qué hacer?

Si convertimos en tesis, la hipótesis expuesta en los cuatro primeros puntos de este ensayo y aprendemos algo de otras experiencias en países exitosos, reconociendo que los pequeños negocios de este país enfrentan una serie de obstáculos para su desarrollo y, que el país tiene una serie de defectos estructurales que crearon un entorno adverso al mismo, podríamos iniciar exitosamente el proceso de cambio propuesto.

Resulta imperativo, no se puede negar, cambiar la visión y la actitud nacional, hacia y sobre las pequeñas y medianas empresas costarricenses, para lo que debemos fomentar una **cultura empresarial**, que despierte el **espíritu emprendedor** que subyace, desde hace muchas décadas, y que veamos en eso una virtud y una ventaja, y no algo sobre lo que haya que avergonzarse.

Que si -como emprendedores- queremos identificar oportunidades de negocios, impulsarlos y hacerlos crecer, debemos prepararnos, estudiar y capacitarnos, tanto o más que como lo hacemos para incorporarnos dignamente a los mercados de trabajo.

Hay que estructurar una campaña sistemática y permanente en los distintos estratos de nuestra sociedad, desde las escuelas hasta las universidades, desde el campo hasta la ciudad, en el gobierno y las instituciones públicas, en los gremios de trabajadores y en los empresariales, en las grandes corporaciones y en los pequeños negocios.

Es fundamental también establecer políticas de Estado que apoyen con visión de largo plazo, la incorporación de las PyMES a la economía nacional de manera sustancial y creciente. Diseñar programas similares a los que tienen los países de la OECD sobre reducción de trámites y costos para las pequeñas y medianas empresas, aprovechando la experiencia de esos países en simplificación administrativa y en establecimientos del tipo “one-stop-shops” para pequeñas y medianas empresas.

También es necesario crear programas que impulsen el mercado de valores secundario; creación de fondos de capital de riesgo; mecanismos virtuales de vinculación entre pequeñas empresas e inversionistas; soporte directo a la actividad innovadora; facilitación del comercio electrónico e infraestructura de tecnologías de información; sistemas de garantías recíprocas como existen en España por ejemplo; y tantas otras iniciativas y programas como los que tienen los países más avanzados, descritos en el punto cinco anterior, y que obedecen a políticas claras del Estado y la sociedad en general.

El fortalecimiento de una cultura empresarial fuerte y sin inhibiciones, con políticas de Estado claras y un marco legal que facilite su aplicación, conformarían la base para que una autoridad competente reconstruya y reoriente la red de apoyo institucional, evitando acciones dispersas, faltas de coordinación y de corto plazo, como ha sido hasta ahora.

Quizá así, se logren eliminar gradual y sistemáticamente, los obstáculos que enfrentan las PyMES en su necesidad de modernizarse y lograr mejoras competitivas; además debe impulsarse, de manera armónica e inteligente, un proceso de cambio sostenido, de cara al futuro, para crear muchas nuevas empresas que usen más el conocimiento y la tecnología, con mayor valor agregado, al tiempo que sean globalmente competitivas, que generen más y mejores empleos -más calificados y mejor pagados- para alcanzar el mayor bienestar para el mayor número de personas, como ordena nuestra Constitución Política, y como todos ambicionamos.

Bibliografía

Castillo Artavia, Geovanny y Chaves Gómez, Luis Fernando. 2001. *PyMES: una oportunidad de desarrollo para Costa Rica*. FUNDES. San José, Costa Rica.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, siglas en Inglés), 2000. *OECD Small and Medium Enterprise Outlook*. Edición 2000. Octubre del 2000.

Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2000. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: sexto informe 1999. 1a. ed. San José, Costa Rica.

Modelo de desarrollo y procesos de cambio en Costa Rica

Luis P. Vargas Solís

Esta reflexión está encaminada a formular un análisis, muy somero y, en lo posible, de alcances generales y sintéticos, sobre la estrategia económica de desarrollo -que designo como **estrategia de liberalización y apertura**- seguida por el país durante, al menos, todo un período iniciado en 1985, vale decir, unos 16 años.

Un punto de partida posible para este planteamiento tiene relación con el frenazo que experimentan los proceso de cambio de la economía. La pérdida de su ritmo, en los últimos años, dio lugar -en los medios oficiales y entre los portavoces dominantes de la llamada opinión pública nacional- a un orden de interpretaciones que se reitera en ciertos tópicos: lo que algunos llaman inmovilismo, empate político o, según cierto importante economista, el pedaleo en bicicleta estacionaria.

Las reformas económicas se frenan

Aquellos términos tratan de describir una situación en la que la serie de reformas de índole liberalizante y aperturista, que se venía introduciendo en el país, con relativa

regularidad -pausada pero sostenidamente- desde hacía unos 16 años, se han visto frenadas, en la etapa más reciente.

Los amargos plañidos y las reconvenciones moralizantes de ciertos economistas y otros sectores, que continúan siendo impulsores de esta estrategia, no registran -o no quieren hacerlo- el dato, crudo y escueto, de que el problema de fondo es que la estrategia está atascada, sencillamente porque se volvió políticamente inviable.

El juego de alianzas, que en el pasado le prestaron fundamento, parece haberse debilitado severamente, no solo al interior de la sociedad costarricense sino también en el plano internacional.

Esto último se manifiesta en el severo cuestionamiento del que han sido objeto los organismos financieros internacionales que, a lo largo de los ochenta y noventa, impulsaron los procesos ortodoxos de ajuste y cambio estructural, cosa que aparece inserta en el cuestionamiento -más general y cada vez más extendido- a las formas que el proceso de globalización económica ha venido asumiendo, desde hace al menos unos dos decenios hasta hoy día, dado el predominio de los movimientos especulativos de capitales financieros, así como los efectos de desestabilización generalizada, agravamiento de los desequilibrios ambientales y profundización de las inequidades sociales y económicas.

De tal modo, es relevante formularse una pregunta básica e intentar, entonces, algún tipo de respuesta: *¿cómo y por qué se ha frenado este proceso de ajuste estructural y liberalización de la economía costarricense, cuyo objetivo central es propiciar la más amplia incorporación en el proceso de*

globalización económica, y que, desde luego, ha implicado también cambios sociales de muy significativa entidad?

Las causas detrás de la parálisis

En mi criterio, la respuesta hay que buscarla, primero que nada, en la propia estrategia o modelo económico de desarrollo. Para ello, hay que remitirse a los basamentos ideológicos del modelo y los principismos dogmáticos, que ordenan esa ideología.

Luego, y necesariamente, se debe avanzar hacia el tipo de políticas que genera y, en último término y sobre todo, entender las imposibilidades objetivas -para el desarrollo y el efectivo mejoramiento de las condiciones y calidad de vida- que se producen. De tal modo, se advertirá que el estancamiento político actual es resultado de las imposibilidades de este modelo.

Contrario a lo que ciertas visiones interesadas y estrechas quieren hacer creer, este inmovilismo político no es causa de crisis en lo económico y social; en cambio, el actual estancamiento social, económico y político, es una *manifestación y el resultado de la crisis de la estrategia*.

La base ideológica de la estrategia es, claramente, el neoliberalismo. Vale decir, es una visión de la sociedad y la economía, que defiende con irrestricto entusiasmo la idea según la que el “libre” mercado constituye la opción óptima por excelencia, y quizá la única realístamente eficiente y eficaz, para la organización de las relaciones de producción e intercambio. Pero, a partir de la contrarrevolución monetarista de los setenta y con la poderosa ofensiva neoliberal de los ochenta, el dogmatismo del libre mercado tendió a ser cada

vez más agresivo y envolvente; por eso en determinadas expresiones termina por invadir cualquier modalidad de las relaciones humanas¹.

En Costa Rica, el neoliberalismo ha tenido expresiones seguramente menos virulentas que en otros países², pero, aún así, se ha manifestado con toda claridad. Lo ha hecho por las vías y de las formas más diversas: el énfasis en el desmantelamiento (eufemísticamente llamado, apertura) de las empresas públicas monopólicas pero, más en general, de cualquier empresa pública, la apertura unilateral de la economía y su desregulación; la recepción indiscriminada de la inversión extranjera; y, en fin, la opción por una incorporación, sin mayor limitación, ni criterio discriminador, en las corrientes de la globalización económica a escala mundial.

El correlato necesario a tales entusiasmos por el “libre mercado”³, es el cuestionamiento del papel del Estado en la economía, que a menudo adquiere también tintes y expresiones dogmáticas. Se rechaza el Estado y su participación

¹ Por ello, Friedman se ha permitido analizar las decisiones de tener o no hijos según una racionalidad económica estricta. Por ello, también, la teoría de la *elección pública* (*public choice*) quiere entender el mundo de la política dentro de las mismas categorías de racionalidad de la teoría económica corriente.

² Un trabajo reciente de Cano, 2000. Documenta con largueza los niveles de virulencia alcanzados por la ideología neoliberal en otros países latinoamericanos -Argentina y Brasil, dos ejemplos muy destacados- con consecuencias y resultados devastadores.

³ Desde luego, la categoría de “libre mercado” amerita, de por sí, una consideración crítica de la que difícilmente saldría muy bien librada. Pero, en realidad, no es este lugar apropiado para intentar formular ese cuestionamiento. Ya hace varios decenios, Galbraith dejaba claramente sentado el despropósito implicado en el término. Sorprende constatar lo poco que el establecimiento de los economistas parece haber aprendido de eso. Véase Galbraith, John K. 1980. *El nuevo estado industrial*. Barcelona: Editorial Ariel.

en la regulación de la economía y la sociedad, por la simple y muy escueta razón de que es el Estado⁴.

En relación con el Estado, diversas razones políticamente complejas explican que nunca fuera posible llevar adelante transformaciones profundas y radicales. Aún cuando sí operaba una alianza dominante, que daba sustento a la estrategia, aquella no logró, sin embargo, abrirse el espacio político suficiente para permitirse acometer despidos masivos, cierre de instituciones enteras y privatizaciones aceleradas. Alternativamente, se han aplicado formas variadas de restricción a la gestión del Estado y sus instituciones. Claramente se ha utilizado una estrategia consistente en operar sobre puntos relativamente débiles del engranaje público, a los que era factible aplicar acciones restrictivas, sin incurrir en elevados costos políticos inmediatos.

Sin embargo, y pasados los años, la perseverancia en la aplicación de ese énfasis restrictivo, ha implicado que las instituciones públicas tiendan a ser, crecientemente, inoperantes e ineficaces.

El usual principismo neoliberal razona acerca del Estado como un ente intrínsecamente ineficiente. Según ese punto de vista, su ineficiencia está inscrita genéticamente en el hecho mismo de que es el Estado⁵. Sentado este principio, se ha tratado -dentro de los límites políticamente sosteni-

⁴ R. Reagan alguna vez lo expresó más o menos en estos términos: "*nosotros no tenemos problema con el Estado; el Estado es el problema*"

⁵ Es, poco más o menos, lo que la llamada *Teoría de los derechos de propiedad* ha tratado de demostrar. Como para las teorías de este jaez, resulta imposible entender el carácter del conflicto y la negociación en el marco de una democracia, también les es imposible captar el carácter específicamente político del Estado, como expresión de ese conflicto y esa negociación.

bles- de actuar en consecuencia y ello, en la práctica hizo, que esa opinión se volviera una profecía auto-cumplida: bajo los énfasis restrictivos de la estrategia de liberalización, y al cabo de más de 15 o 16 años, se ha llegado a un punto donde el Estado efectivamente se volvió ineficaz, además de ineficiente.

Las restricciones en los presupuestos de salud y educación, el recorte inmisericorde en la inversión pública o la absoluta indefinición en cuanto a políticas de ciencia y tecnología (por citar algunos ejemplos destacados) produjeron el único efecto que podía esperarse: el Estado dejó de cumplir satisfactoriamente hasta las responsabilidades más básicas, que el pueblo costarricense, por decisión democrática mayoritaria, ha querido asignarle.

El fracaso de la estrategia exportadora

En el campo del comercio internacional, se optó, de un lado, por una apertura unilateral e indiscriminada -si bien debe admitirse que relativamente gradual- a las importaciones⁶. Dadas las condiciones estructurales de la economía, ello contribuyó a perpetuar y agravar sus desequilibrios externos.

Entre estas condiciones estructurales, deben considerarse, el tipo de estructura exportadora generada y, en un momento previo, el tipo de políticas de fomento exportador seguidas. El contenido liberalizante de estas últimas es bien discutible,

⁶ El carácter unilateral de la apertura a las importaciones, ha tendido a modificarse con los tratados bilaterales de libre comercio. Pero estos comportan problemas y limitaciones, que constituyen otra historia de sin sentidos. Estos se resumen en uno absolutamente básico: la ausencia de toda visión de conjunto y de toda estrategia a largo plazo, en relación con el desarrollo de la sociedad y economía costarricenses.

y, claro está, resulta aparentemente paradójico⁷. En realidad, ha comportado una forma de intervención por parte del Estado en el funcionamiento de los mercados, que sobre todo aunque no exclusivamente, ha operado por medio de una amplia exención tributaria y generosos subsidios directos.

La aplicación de esta batería de políticas de protección y fomento a las exportaciones, modificó los precios relativos y, por lo tanto, las rentabilidades relativas a favor de esas actividades. Sin embargo, una vez introducidos estos cambios en los sistemas de precios de los mercados, se permitió que prevaleciera la racionalidad -impersonal y ciega- propia de estos últimos.

Esta es una racionalidad de corto plazo y lineal; en general los mercados -el “libre” mercado- no tienen dispositivos para poder captar o transmitir información acerca de los efectos sociales y ambientales más amplios, derivados de las decisiones empresariales⁸. Pero, y por las mismas razones, los mercados son incapaces, por sí solos, de conducir procesos de desarrollo, que puedan superar los límites históricos resultantes de una estructura productiva preexistente, así como de la correspondiente experiencia empresarial y la capacidad y calificación de la fuerza de trabajo.

⁷ Es paradójico tan solo por referencia a las bases ideológicas neoliberales que sirven de punto de partida. En realidad son el resultado necesario, dadas las condiciones políticas y económicas en que la estrategia se aplica y el curso mismo de sus políticas en otros aspectos, que afectaban la competitividad de la economía. Esto lo analizo con más amplitud en mi trabajo. Vargas Solís, Luis Paulino. 2001. *Costa Rica, 1985-1997: liberalización y ajuste estructural o la autodestrucción del neoliberalismo*. San José: EUNED.

⁸ Ya esto Hinkelammert lo ha analizado con suficiente claridad. Véase: Hinkelammert, Franz J. 1996. *El mapa del emperador (determinismo, caos, sujeto)* San José: Editorial DEI.

Así, al cabo del período 1985-1997, el sector exportador desarrollado tan solo reproduce esos esquemas históricos típicos de la economía costarricense: actividades exportadoras primarias o industriales del tipo más tradicional y obsoleto, caracterizadas, todas o la gran mayoría, por niveles tecnológicos rezagados y, en consecuencia, limitados niveles de productividad y valor agregado⁹.

Baste formular un repaso somero de la evolución histórica de la estructura productiva de la economía costarricense. Del café y banano, dominantes por tantos años, al desarrollo de un sector industrial -ligero y de carácter muy tradicional- de sustitución de importaciones.

Este bagaje histórico -más el que aporta el segmento de pequeños y medianos agricultores, que producen para el mercado interno- sirve de matriz histórica y fundamento, sin ninguna modificación sustantiva, para el nuevo sector exportador. La política exportadora obedece tan solo al criterio de fomentar actividades exportadoras no tradicionales dirigidas a terceros mercados.

Definido lo anterior entra a operar, sin cortapisa, la deriva del “libre” mercado. Ausente toda estrategia de desarrollo, que mereciera ser reconocida como tal, tan solo se da lugar a un sector exportador que modifica las formas, pero en realidad perpetúa las condiciones y estructuras del subdesarrollo.

⁹ Esta temática, también es abordada con más profundidad, en mi trabajo ya citado.

El costo fiscal y fragilidad competitiva

De tal modo, el éxito exportador de Costa Rica ha estado fundado, principalmente, en incentivos fiscales. Sin estos, posiblemente, no habría sido posible alcanzarlo. Es decir, no se ha sustentado en el desarrollo de la competitividad y la eficiencia de la economía. De tal manera, es por completo razonable afirmar que la crisis fiscal del país está muy relacionada con ese éxito exportador.

En lo sustantivo, este modelo ha dado lugar a unas bases económicas sumamente endebles. La inestabilidad de la economía -con repetitivos y muy marcados ciclos de “desaceleración”- ha sido una de las manifestaciones obvias del problema, tanto como las modestas tasas de crecimiento de la economía. Y, en fin, ahí están el persistente déficit externo o la crisis fiscal estructural y crónica. O, en el período reciente, la situación de estancamiento económico, que parece perpetuarse al infinito¹⁰.

El panorama que la economía costarricense registró en los últimos años, es una confirmación palmaria de las grandes fallas de la estrategia: las exportaciones -tanto las más tradicionales, como las así llamadas no tradicionales, de carácter ligero, desarrolladas bajo el modelo de liberalización- han venido atravesando un largo ciclo de estancamiento e, inclusive, de abierto retroceso.

¹⁰ Sin considerar el “fenómeno” INTEL, la economía costarricense no logra tasas de crecimiento superiores al 4% desde 1998. Y no hay signos de que la tendencia vaya a revertirse; 2001 podría ser el año de más bajo crecimiento desde 1996. Son resultados terriblemente pobres para una nación que alguien, hace unos 15 años, prometió convertir en el “primer país desarrollado de la América Latina”.

Los mercados internacionales de muchos de estos productos dan síntomas claros de tener sobreofertas; de ahí la caída de los precios internacionales. Y, entre tanto, los exportadores costarricenses, apoyados en bases competitivas muy endebladas, apenas y muy trabajosamente, pueden maniobrar en medio de la tormenta. Lo anterior se combina con el aguzado sesgo consumista de la sociedad costarricense -agresivamente estimulado por esta estrategia de liberalización- y el elevado componente importado de la producción.

Entonces no es de extrañar, que los desequilibrios de cuenta corriente además de persistir, incluso tienden a agravarse. Esto limita adicionalmente las posibilidades de cualquier intento de reactivación vía mercado interno, puesto que como es bien conocido, sobre bases coyunturales, ello fácilmente agudiza el déficit externo y, eventualmente, puede conducir a ajustes cambiarios desestabilizadores.

En todo caso, la imposibilidad de reactivación del mercado interno es también -en parte- producto del debilitamiento de los sectores que producen para ese mercado local. Y esto es consecuencia, a su vez, de su relativo abandono, por parte de la estrategia y del retroceso impuesto por la creciente competencia externa, derivada de la apertura unilateral.

Sin entrar en mayores detalles, ya se hicieron absolutamente evidentes, las enormes limitaciones que acompañan al emplazamiento del gigante INTEL en Costa Rica. Contrario a lo que quisieron hacer creer sus impulsores, su presencia resultó anodina para la economía costarricense: limitada generación de empleo; nula contribución fiscal y debilísimas interrelaciones con el resto del sistema económico.

Los costos fiscales, que la presencia de INTEL acarreó, han sido con seguridad, muy superiores a los beneficios rendidos al fisco. Incapaz de generar procesos de transferencia tecnológica y aprendizaje, ni siquiera rinde efectos de dinamización sobre bases coyunturales. A lo sumo, hizo que las estadísticas oficiales se volvieran locas y terminaran por no representar nada relevante de la realidad del país. Baste constatar que las alegres -en verdad, espectaculares- cifras de exportación de 1998 y 1999 a las que dio lugar INTEL, tenían su correlato en una sangría colosal, al nivel de la cuenta de servicios en la balanza de cuenta corriente, por concepto de transferencia de utilidades.

Atascamiento social y político

El entramado, de suyo complejo y problemático, resulta de un manejo aún más difícil, al constatar la ruptura de cualquier consenso básico, a partir del que podrían impulsarse nuevas posibilidades de cambio de la economía.

Pero, en primera instancia, la ruptura de ese consenso adquiere vigencia en relación, directamente, con el propio modelo de liberalización y apertura. Ello alcanzó unas dimensiones tales que ha llevado a que, inclusive el sector empresarial de cúpula -una de las bases fundamentales que sustentaba la estrategia de liberalización- ya no esté dispuesto a seguir respaldando ese curso de políticas económicas.

El empresariado: Éste, claramente, se mueve en una situación de agotamiento de posibilidades; la ortodoxia de las políticas económicas tradicionales, a las que gran parte de este sector social apostó durante años, ha dejado de ofrecerle alguna respuesta válida a sus problemas.

La idea de seguir profundizando en las reformas liberalizantes, no le resuelve al sector exportador los inconvenientes que enfrenta, traducidos en problemas de competitividad, bajos niveles de productividad y, por lo tanto, una severa fragilidad estructural. Ello explica que el empresariado tome distancia con respecto a la propuesta neoliberal.

La realidad se impone sin mayores contemplaciones: esa propuesta no aporta solución valedera alguna para el propio sector empresarial: ni para los exportadores, ahogados en la imposibilidad de competir internacionalmente sobre bases sólidas, ni para los que producen para el mercado interno que, por lo general, deben bregar con un mercado sometido a restricción y cada vez más competido.

De igual forma, otros sectores de la sociedad establecen distancias y se niegan a darle sustento político a las reformas liberalizantes. Las razones para ese alejamiento, se deben buscar también en las imposibilidades que el mismo modelo les está representando.

Los pequeños y medianos agricultores: Difícilmente puede encontrarse algún argumento valedero que los atraiga hacia este tipo de reformas, cuando, desde el primer momento, han sido las víctimas directas del modelo. Se les desmanteló todo el sistema de protección y apoyo, se les enfrentó a la competencia de importaciones altamente subsidiadas.

Los argumentos economicistas para la justificación de esta estrategia son conocidos e, invariablemente, evocan principios de eficiencia económica: la agricultura para el mercado interno produce con costos relativos muy altos. Entonces, más le convendría a la sociedad costarricense abrirse a

las importaciones de esos productos- presuntamente mucho más baratas (aunque, en general, gracias a los subsidios)- y permitir que los factores productivos, ahora situados en esas actividades agrícolas, se reubiquen en usos más eficientes. El argumento, impecable en su lógica lineal, resulta lamentablemente simplista. Lo cierto es que, incluso desde los mismos aleros de la teoría económica corriente, es posible encontrar razones para justificar la protección al pequeño y mediano agricultor: por los “efectos externos” derivados de la existencia de estos grupos y de la actividad que desarrollan, en términos de estabilidad social y política y en relación con la preservación del medio ambiente¹¹.

Pero también existen otras razones de mucho peso para considerar como un despropósito imperdonable, el insistir en ese curso de políticas frente a la agricultura: el bagaje histórico cultural resguardado por estos grupos sociales, cuya permanencia es importante para la solidez de la identidad y de la cultura de la nacionalidad costarricense¹².

Pero también debe tenerse en cuenta un hecho de la realidad, que la teoría económica -desde siempre- se ha negado a reconocer como válido: los procesos de “reasignación de factores” son cualquier cosa, menos un proceso que pueda

¹¹ Hay diferencias de nota entre la forma en que el pequeño y mediano agricultor se relaciona con el entorno ecológico, respecto del que establecen las grandes explotaciones agroindustriales de exportación, de lo cual el banano, la piña o la palma aceitera son tan solo unos pocos, pero ilustrativos, ejemplos.

¹² Desde luego, este es un asunto con fuerte contenido valorativo. Para algunos economistas, este tipo de consideraciones es un puro romanticismo. Pero ello también es reflejo de sus preferencias y valores particulares. En vez de una nación y un pueblo costarricense que, integrado y abierto al mundo, pueda, sin embargo, reconocerse como tal, ellos prefieren la indiferenciación y la homogeneidad -obsesivamente consumista- de la globalización de los gigantes transnacionales.

realizarse de modo fluido y sin conflictos. Comportan, en cambio, situaciones traumáticas y dolorosas -esa es la historia vivida por los agricultores costarricenses al cabo de estos 15 o 16 años- y, en consecuencia, suponen fracturas sociales y políticas, que pueden resultar realmente graves.

Grupos medios y populares: Otros grupos sociales no tienen mejores razones para el entusiasmo frente a la estrategia de liberalización.

Para los grupos medios, por ejemplo, la estrategia de liberalización ha comportado un efectivo estrechamiento de las oportunidades para el mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida. Esto es fruto de la confluencia de diversas tendencias: la restricción salarial; la restricción, en general, al mercado interno; el deterioro de los servicios públicos de salud y educación; el acceso -cada vez más difícil- a la adquisición de vivienda; las limitaciones y trabas crecientes para la sola existencia -no se diga el florecimiento- de la pequeña y mediana empresa.

Todo esto es más grave en el contexto de una sociedad y un sistema que invita al consumo de forma obsesiva y machacona y que, por lo tanto, lanza las expectativas de abundancia material y opulencia hasta las nubes, utilizando para ello aparatos de “marketing” manipuladores y dentro de una ofensiva, que opera masivamente e invade cada resquicio de la vida, utilizando para ello todos los medios disponibles (Internet es el vehículo más reciente).

Generar tales ilusiones de consumo y bloquearlas, inmediatamente, al cerrar o limitar las oportunidades de mejoramiento material, es un procedimiento peligroso.

Tener en cuenta esta realidad, permite entender un poco mejor por qué la violencia en las relaciones sociales tiende a extenderse. Y entender asimismo, por qué, la corrupción es un fenómeno que se generaliza; constatar esta problemática también permite advertir sobre el peligro, que supone una población frustrada y carente de ilusiones. Es, sin duda, terreno donde podrían prender proyectos políticos autoritarios y demagógicos.

Los grupos populares: Se trata, básicamente, de los asalariados, rurales o urbanos. Estos sectores sobreviven bajo la amenaza permanente de la miseria extrema pero -lo que es más preocupante aún- también viven bajo el influjo deformante y manipulador de la sociedad de consumo.

En todo caso, es posible que, en su caso y en razón de las urgencias que derivan de su limitada situación económica y por una cuestión cultural y educativa (pues su contacto con las sociedades desarrolladas -en especial, Estados Unidos- es más limitado), el efecto de la manipulación y adoctrinamiento consumista sea relativamente menos intenso, que en el caso de los grupos medios.

Sin embargo, en relación con estos grupos, en lo político hay una realidad histórica cuyos efectos acumulativos han de resultar altamente perniciosos. Utilizando procedimientos amañados y manipuladores, se les convoca a las urnas electorales cada cuatro años y seguidamente, el sistema los hace desaparecer de cualquier escenario político de toma de decisiones.

Pero las posibilidades de manipulación tienen sus límites: las promesas reiteradas al infinito, cada vez más barrocas en el exceso de sus pretensiones y ofrecimientos, terminan por

constituir un peligroso bumerán, en el tanto las políticas neoliberales en aplicación -al forzar a la restricción del gasto público y la limitación de los salarios- tienden, en el mismo proceso, a cerrar las opciones para dar satisfacción a tales compromisos. El descrédito de los políticos, los partidos y, en general, de la institucionalidad democrática, son, entonces, un producto esperable.

No más de lo mismo

Políticamente el panorama que enfrentan los ideólogos e impulsores de la estrategia de liberalización es, con seguridad, de casi absoluta bancarrota: alejamiento de buena parte de los grupos empresariales de mayor peso -incluso de algunos que en el pasado fueron un sustento político de primer orden para la estrategia de liberalización-, frustración acumulativa de los grupos medios, radical enemistad por parte de los sectores de agricultores y campesinos, disgusto y desencanto -casi ira desatada- de parte de los grupos populares asalariados.

No significa que aún la estrategia no pueda apuntarse algunos “éxitos” -los recientes intentos de ampliar la liberalización y privatización del sistema financiero apuntan en ese sentido- pero, claramente, es una opción que luce agotada, sin prestigio, ni capacidad de convocatoria.

Es perfectamente evidente que el país vive una situación de estancamiento económico, que actualmente parece prolongarse a su tercer año consecutivo, la que va acompañada, en lo social, por un proceso de descomposición de las relaciones y estilos de convivencia, mientras que en lo político, adquiere la forma de una profundización del descrédito de toda la institucionalidad democrática y sus principales actores.

Es como al modo de un síndrome social, una acumulación de síntomas que, tendencialmente, resultan más y más preocupantes. La economía crece muy lentamente¹³ y la distribución del ingreso tiende a deteriorarse de forma gradual, pero sostenida¹⁴.

La pobreza, según los índices convencionales, sigue afectando -al menos- a la quinta parte de la población. Ni los problemas fiscales (incluida la deuda interna), ni los desequilibrios externos, le encuentran solución más o menos profunda, ni perdurable y su persistencia supone una amenaza efectiva -y un obstáculo de hecho- para la estabilidad y, más aún, para el desarrollo de la economía a largo plazo.

Pero, en ámbitos que no son puramente económicos, la situación no es mejor: violencia callejera, agresión intrafamiliar, caos urbano, incapacidad para disponer de los desechos sólidos, deterioro creciente del medio ambiente, xenofobia rampante.

Se diría, que es hasta interesante, leer sobre los resultados de una encuesta para La Nación, sobre la que ese medio de comunicación se solaza en especulaciones rosadas, perfumitadas de lavanda y rosa: los ticos -dice La Nación y su encuesta- son muy felices. No se entienden entonces, la

¹³ Las altas tasas de crecimiento de la economía en 1998 y 1999 fueron absolutamente engañosas, como ya es de amplísima aceptación. En cuanto sea razonable aceptar que los índices económicos representan algo de la realidad, tan solo cabe admitir que -en esos dos años- la economía no creció más allá de lo que, muy modestamente, ha sido usual dentro de la estrategia de liberalización -alrededor del 4%-, mientras que para el año 2000 esa tasa de crecimiento declina. Este movimiento descendente lamentablemente podría profundizarse en el 2001.

¹⁴ Cifras del *Informe Estado de La Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2000*. Pág.105-108.

agresividad de los conductores en las calles de San José; el listado interminable de mujeres agredidas -y con frecuencia asesinadas- por sus “compañeros”; la homofobia, que con mucha más frecuencia de la que ninguna estadística quiere dejar testimonio, termina también en asesinato. Y los niños agredidos y abandonados.

Y las áreas de máximo interés ecológico a punto de ser abandonadas a la buena del lucro privado. Y los hospitales sin camas, medicamentos, ni ciertas máquinas especializadas. Luego no debería ser demasiado sorprendente que los partidos y los políticos, y los tres poderes del Estado y hasta la iglesia y la prensa, luzcan de tal modo carentes de credibilidad; no se les respeta porque ni lo merecen, ni las condiciones de vida en esta sociedad aconsejan que se les tenga respeto alguno.

Sin duda la sociedad costarricense está urgida de un cambio profundo. Lizano lleva razón con sus reclamos por desatorar la bicicleta estacionaria a la que estamos pegados. En todo caso, él debería ser menos modesto y reconocer su propio mérito, como uno de los más insignes ingenieros a cargo del diseño de la biciletita de marras.

La liberalización no puede ser más el camino; ya es suficiente con un Cavallo dispuesto a sacrificar a un país entero en función de sostener una tasa de cambio anclada al dólar. Si los argentinos están dispuestos a seguir bebiendo de la misma medicina, que a tal punto los ha intoxicado, no nos queda otra, sino lamentarnos de su terquedad.

¿Corregir el camino?

La corrección del camino supone, como paso primero e indispensable, la extirpación de los modelos económicos basados en principismos dogmáticos. O sea, y muy simplemente, tan solo recuperar la sensatez y un elemental sentido de realidad, que es algo hacia lo que, en general, parece caminar la humanidad, con pocas excepciones; la del señor Bush, ejemplo rubicundo de tozudez dogmática.

Creo que la humanidad continúa aspirando a una sociedad mejor y a formas de convivencia más civilizadas, pero que -cada vez más- lo hace desde el ser humano mismo, en su realidad de carne y hueso y, por lo tanto, en su directa inserción en un entorno ecológico, sin cuya consideración la propia vida humana se vuelve una imposibilidad objetiva.

Quiero así sugerir algunos criterios básicos a partir de los cuales pensar la posibilidad de una corrección del camino de desarrollo de nuestra sociedad costarricense:

- **La base indispensable:** Cualquier proyecto o modelo económico y social, que se trate de impulsar, debería basarse en ciertas premisas básicas: retomar y sintetizar las aspiraciones más fundamentales del pueblo y la sociedad costarricense, tratar de potenciar esas aspiraciones como principios impulsores para el desarrollo futuro, tratar de superar lo que de negativo o retrógrado permanece aún en la conciencia colectiva de este pueblo o ha tendido a desarrollarse bajo diversas influencias internas o externas, tratar -finalmente- de enriquecer aquellas aspiraciones, así como las formas culturales básicas que modelan esta comunidad nacional, mediante la más amplia y rica interacción con el mundo, pero donde dicha interacción

esté fundada en la solidez misma de la cultura y la identidad nacionales.

- ***Las grandes responsabilidades del Estado:*** Este deberá, sin más, reasumir determinadas responsabilidades estratégicas en varios campos: la formación de infraestructura; el desarrollo de la salud y la educación; la atención a los problemas de vivienda y de reordenamiento urbano; la búsqueda e implementación de soluciones a los problemas ambientales y a los del agro; el desarrollo científico-tecnológico y el aprendizaje, transferencia y adaptación de tecnologías.
- ***Control democrático del Estado:*** También es preciso que éste se encuentre mucho más ligado a la sociedad civil, mucho más abierto a la ciudadanía: para concertar con el capital privado, el pequeño y mediano productor y los trabajadores; para que su gestión esté bajo control y escrutinio de la ciudadanía y para que, en definitiva, el Estado opere en función de las necesidades de la sociedad -en especial los grupos y sectores más necesitados- y que, a la vez, lo haga en perspectiva estratégica y no tan solo sobre la base de criterios de corto plazo
- ***Concertación democrática:*** La identificación de una estrategia de desarrollo a largo plazo y de alcances socialmente integrales será, entonces, fruto de la concertación democrática, resultante de procesos abiertos, participativos y transparentes. Solo así estaría garantizada la legitimidad de la estrategia y, por lo tanto, su estabilidad política y la vigencia de efectivas posibilidades para su avance. Solo así, además, podría lograrse una integración y conciliación mínimas de intereses y demandas. La con-

certación democrática seguramente daría base a una participación estatal fuerte¹⁵, que debería estar claramente dirigida, en cuanto a sus instrumentos y objetivos y, a la vez, totalmente abierta al escrutinio democrático. Esto es requisito básico para el cumplimiento de dos objetivos centrales: la transformación y revitalización del sistema democrático y, a la par, la constitución de una base económica más sólida, productiva y competitiva que, a su vez, preserve los balances indispensables con el medio ambiente y posea también los mecanismos indispensables para propiciar una distribución equitativa del ingreso y la riqueza. En ese marco, las tradicionales políticas de estabilidad macroeconómica -en las que el economismo de los últimos 20 años centró toda su energía- vienen a ser un requisito más. Entre otros elementos, tanto o más importantes, que la preservación de balances macroeconómicos razonables, debemos considerar los siguientes: la reforma tributaria; la transformación de toda la institucionalidad pública; la definición de un régimen de empresas públicas, que garanticen su independencia técnica y la eficiencia y eficacia de su funcionamiento; la efectiva descentralización de aquello que, susceptible de

¹⁵ La idea de un aparato estatal fuerte no es antojadiza, ni obedece sencillamente a una preferencia ideológica personal. Lo cierto es que las condiciones de la realidad económica y social de Costa Rica y su tradición histórica, inevitablemente conducen a ese resultado. Parte del fracaso del proyecto neoliberal en nuestro país, hay que buscarla precisamente en su negativa a considerar estos rasgos básicos de la realidad. Por otra parte, debe entenderse que se trata de un Estado fuerte para la conducción de los procesos de desarrollo económico y social, la preservación del ambiente y la profundización y enriquecimiento cultural; pero, en contrapartida, estoy pensando en un Estado mucho más expuesto al escrutinio democrático de la ciudadanía y, en fin, con límites claramente delimitados -de hechos mucho más limitados que los actuales- en todo aquello relacionado con la libertad individual, incluyendo lo religioso, cultural y educativo, las formas de organización y expresión de lo social, los estilos de vida y las opciones sexuales.

esa posibilidad, pueda dar lugar a la prestación de servicios más eficientes y de mejor calidad; la constitución de un fuerte sistema nacional de ciencia y tecnología, que concierte y canalice esfuerzos, atraiga recursos y fortalezca procesos de desarrollo, aprendizaje, adaptación y transferencia de tecnologías.

- ***Las demandas básicas de la ciudadanía costarricense:*** Ningún proyecto o estrategia económica y social en Costa Rica, tendrá posibilidades sólidas de garantizar un orden social estable y civilizado, si no rescata y proyecta las demandas y aspiraciones básicas de nuestra gente a las que me referí anteriormente: la educación, la salud y la vivienda como derechos de validez universal; la propiedad pequeña y mediana, como vía principal de acceso a mejores oportunidades de vida; la vigencia de un sistema democrático que, en adelante, debería ser mucho abierto al escrutinio popular, mucho más cercano a las demandas de la sociedad, definitivamente más sensible frente a las necesidades de formas de desarrollo nacional que integren y equilibren libertad individual con equidad y solidaridad; mejor calidad de vida con sobriedad en los estilos de consumo, sensibilidad para el goce estético y respeto hacia las condiciones y necesidades de sostenibilidad del medio ambiente.
- ***La integración con el mundo:*** Avanzamos, en efecto, a una creciente integración planetaria. Las formas actuales predominantes son las de una globalización económica férreamente liderada por las gigantescas corporaciones transnacionales y el capital financiero-especulativo. Por su inestabilidad inherente, por el grado de despilfarro de recursos que provoca, así como por la magnitud de los

desequilibrios ambientales y los abismos de inequidad, que acompañan esa forma específica de globalización, ésta, sin duda, enfrentará (ya empezó a hacerlo) demandas crecientes de reforma y corrección. Costa Rica debe incorporarse ampliamente al mundo que está integrándose, pero debe hacerlo desde la perspectiva de una reforma profunda de la globalización. Esto significa, entre otras cosas relevantes, que en este proceso de integración, interesa menos el libre comercio “per se”, que la definición de acuerdos de alcances globales, pero diferenciados regionalmente, que garanticen soluciones mínimas, concertadas a escala mundial, en relación con ciertos asuntos básicos: el ambiente; el control de los movimientos de capitales especulativos; la transferencia de tecnología; la transferencia de recursos para el desarrollo, desde los polos opulentos hacia las amplias regiones subdesarrolladas y empobrecidas; la provisión de soluciones urgentes para los problemas básicos en materia de sanidad, nutrición, vivienda y educación en el mundo pobre; el restablecimiento de mecanismos de regulación, que reconstruyan la coherencia de las estructuras productivas (cosa que, por el momento, deberá hacerse por medio de la integración económica a nivel regional).

- **Correcciones necesarias:** Determinados rasgos culturales, estilos de convivencia y formas de relacionarse socialmente, así como ciertas tendencias del desarrollo nacional, deberán experimentar correcciones y modificaciones de fondo. Primero, la obsesión consumista, cada vez más agresiva y activamente fomentada y facilitada por los procesos de liberalización económica, debería dar lugar a formas de disfrute material mucho más comedidas y sobrias, mucho mejor sustentadas en procesos

informados de selección y discriminación, entre las alternativas disponibles. De otra manera, el deterioro del ambiente continuaría sin control, el país seguiría despilfarrando sin provecho, ni futuro los limitados recursos disponibles y la nuestra sería, cada vez más, una población dominada por aspiraciones de consumo irrealizables, que llevan a la profundización de los procesos de deterioro y decadencia de los estilos de convivencia. Esto plantea retos fundamentales a la educación y convoca a una nueva y mucho más activa participación de las élites intelectuales, a fin de propiciar formas renovadas de sensibilidad popular y una actitud más crítica e informada frente al embate del consumismo global. Pero también demanda la intervención estatal en las formas de asignación de recursos productivos, de manera que se privilegien la inversión productiva y se desalienten la especulación (inmobiliaria, bursátil o financiera)¹⁶, así como las diversas formas de despilfarro de los recursos, ajenas al consumismo desatado por los procesos de liberalización y la globalización en sus formas actuales.

- ***Una sensibilidad renovada:*** Muy relacionado con lo anterior, deberíamos desarrollar nuevas y más libres y amplias formas de disfrute: una sensibilidad artística más educada; una mayor capacidad para el goce y la preservación de la naturaleza y el medio ambiente; una educa-

¹⁶ Notablemente las propuestas de reforma del sistema financiero y de desarrollo de los mercados de capitales que se siguen formulando, continúan sin querer darse por notificadas de las tendencias especulativas que ciertos modelos de mercados financieros y de capitales -que se están utilizando como punto de referencia- activamente promueven. Aunque no tiene nada de novedoso, es claro que muchos quisieran reproducir en Costa Rica un modelo de mercados de capitales como el de Estados Unidos. No se dice nada acerca de lo altamente pernicioso que resulta -sobre todo para una economía subdesarrollada- el propiciar así tales tendencias especulativas y despilfarradoras.

ción, sobre bases de mayor riqueza cultural, en pequeños aspectos que, sin embargo, hacen grandes diferencias en la calidad de las relaciones sociales. Ejemplos de ello -de esos pequeños pero importantes aspectos- son la cultura vial, la cultura para la disposición y manejo de desechos sólidos, la educación sexual, la educación sobre formas de relacionarse afectivamente o la educación sobre salud preventiva y nutrición.

- ***Una identidad nacional sólida, abierta y dinámica:*** También necesitamos desarrollar una mayor capacidad para el establecimiento de formas de interacción con el mundo, enraizadas en una identidad nacional asentada sólidamente en una educación del más alto nivel y en una sensibilidad abierta, fina e informada. Esa interacción más rica y diversa, debería dar lugar al enriquecimiento y crecimiento cultural y, a la par, a una profundización de la conciencia democrática, la interiorización del valor y significación de los derechos humanos y, en fin, al desarrollo de una capacidad incrementada para el respeto y el goce de la diversidad y las diferencias. De nuevo, se pone de manifiesto la importancia fundamental de la educación. Claramente estamos necesitando que ésta sea mucho más que un instrumento para la formación de una fuerza de trabajo disciplinada y productiva. Pero también, otra vez, esto requiere de un nuevo y renovado liderazgo de las élites intelectuales, para el desarrollo de un proceso educativo, que necesariamente traspasa los límites del sistema formal, y que debería ser capaz de apelar y desarrollar las reservas más positivas presentes en la conciencia popular.

- ***Nuevas instituciones y nuevos valores:*** Todo esto debería implicar una transformación a fondo en muchos aspectos de las relaciones sociales. En parte -pero una parte de importancia, nada despreciable- la sociedad costarricense está urgida de un avance cultural e ideológico hacia la re-conceptuación y reconstitución de una institución absolutamente básica que, a estas alturas, atraviesa una crisis de fondo e irreversible: la familia. Toda concepción tradicional de familia perdió viabilidad, pero, lamentablemente, la sociedad costarricense ha sido incapaz de avanzar hacia formas alternativas superadoras. Los viejos y profundamente arraigados prejuicios y mitos de la sociedad patriarcal y machista -activamente promovidos por la religión, apoyados por las estructuras políticas conservadoras y por una institución escolar, empapada de concepciones retrógradas- son el mayor obstáculo para la transformación necesaria. Además, la re-conceptuación de los tipos de familia y, en general, del estilo de las relaciones afectivas, supone también, la aceptación de nuevas variedades y opciones de convivencia y relación, incluido, el respeto -pero también la aceptación en el ámbito legal- de formas de pareja que responden a opciones sexuales distintas de las consagradas por el patriarcado.
- ***Nuevas relaciones de género:*** También esto remite al problema de género y, por lo tanto, a las formas de relación entre hombres y mujeres. Transformar el papel de la mujer debería ser mucho más que propiciar su incorporación a los mercados laborales, cuando no está claro, cuánta de esa incorporación, es sencillamente la consecuencia de un imperativo resultante de la combinación de una sociedad consumista con un sistema económico inestable -

amenaza permanentemente las condiciones de vida de la población- de lo que resultan crecientes presiones competitivas y, por lo tanto, la compulsión por incorporarse a empleos remunerados¹⁷. La re-conceptuación de las relaciones de género está directamente vinculada con el desarrollo de nuevas formas de familia, la mayor amplitud de criterios en el manejo de las relaciones humanas y, en fin, la superación de los mitos del patriarcado machista.

- ***La religión y la escuela:*** Pero esto último -insisto- se relaciona también (e inevitablemente cuestiona) las estructuras anquilosadas y conservadoras de la religión, la escuela y del poder político. En el caso de la religión, es preciso reconocer que, en general, los costarricenses continúan siendo mayoritariamente católicos; no obstante, esta mayoría es declinante y, en todo caso y más importante aún, la población cada vez se aleja e independiza más de las religiones, tanto de la católica como otras denominaciones, al margen de que, formalmente, se digan parte de alguna de ellas. La escuela, como institucionalidad que canaliza los procesos de la educación formal, continúa siendo una institución básicamente conservadora: reproduce los valores del patriarcado, las formas vacías de un sistema democrático, cuyas imposibilidades y limitaciones ya quedaron sobradamente evidenciadas y es, ella misma, una institución autoritaria, que socava la libertad y autonomía individuales y deseduca para la

¹⁷ Cuánta de esa misma compulsión no estará actuando tras la desordenada, casi caótica y, en verdad irresponsable, proliferación de universidades privadas. La subasta de títulos universitarios -que tiende a invadir también a las universidades públicas- es quizá el reflejo de la desesperación por acceder a una posición competitiva en los mercados laborales, para tratar así de garantizarse el -por lo demás elusivo- nivel de ingreso, que pueda dar alguna posible vía de acceso efectivo al calidoscopio alucinante del consumo globalizado.

participación, crítica e informada, en democracia. No interesa modificar la religión, si ella misma no quiere modificarse, ni actualizar sus tesis oscurantistas; pero sí debe educarse para que los procesos de extrañamiento, que se están viviendo respecto de la religión, no se pierdan en un puro vacío ético y axiológico. Aquí, de nuevo, resalta la importancia de la transformación profunda de la educación y su re-conceptuación radical. Con el extrañamiento, relacionado con la religión, ocurre algo similar que el caso de la decadencia y descomposición irreversible de la familia patriarcal: no se necesita volver atrás - cosa que, por lo demás, es una pretensión sin fundamento ni futuro-, en cambio se requieren alumbrar nuevas posibilidades, ya que la alternativa del puro vacío institucional y ético es terriblemente peligrosa. Lamentablemente, las tesis conservadoras, al insistir en el retorno a un pasado definitivamente perdido, tan solo promueven la profundización de ese vacío.

¿Podremos lograr los cambios que necesitamos?

La respuesta a esta pregunta depende, en mucho, del punto de vista que se enfaticé. Si se juzga por las ideas y posiciones, que las actuales clases dirigentes siguen sosteniendo, deberíamos llegar a conclusiones muy pesimistas. Cuando terminé de escribir este artículo, el panorama que presentan los partidos políticos da una buena muestra de ello. En uno de los dos grandes partidos, se protagoniza la disputa biliosa entre un caudillo, que se cree dueño -a la vez gamonal y capataz- del partido y otro, que intenta presentarse como “outsider”, no obstante haber crecido bajo el cobijo cálido y mullido del partido, y al que quizá se le podrían reconocer buenas intenciones, de no ser por su retórica demagógica, vacía de toda idea.

En el otro gran partido, en medio de la disputa, codazo a codazo, por cada diputación disponible, las preferencias entre los tres precandidatos tienden a decantarse, al parecer según el status de estrella televisiva, que cada quien sea capaz de exhibir. No parece, entonces, que las ideas sean muy importantes. Entre los partidos pequeños, hay uno que se retuerce en el mismo tipo de disputas de campanario por el poder partidario, signo que ha sido revelador de la descomposición al interior de los dos grandes partidos.

Las otras “terceras” opciones naufragan en dogmatismos; una por su apuesta a los principismos del libre mercado; otra anclada en un personalismo absorbente, que exige de la realidad, bondades y perfecciones extrañas, por completo, a las usuales debilidades del común de los seres humanos.

No es precisamente un panorama brillante y no mejora sustancialmente, si se da un vistazo a otros segmentos de los grupos dirigentes: la iglesia sigue inmovilizada en una moral heterómana, divorciada del ser humano, de la realidad y de la época. La prensa es vocera entusiasta del conservadurismo más chato y, por lo demás, activa promotora del consumismo exacerbado, la vulgaridad, el gusto frívolo y la estética vacía. El empresariado aún sigue defendiendo sus intereses más inmediatos, sin perspectiva de conjunto y sin visión estratégica.

El optimismo puede encontrar sitio tan solo si se apela a los elementos positivos y progresistas, que siguen presentes en la conciencia colectiva del pueblo costarricense. Fue eso -la decisión por una identidad nacional sólida y por una opción de desarrollo que preserve la autonomía nacional, la democracia y la solidaridad- lo que se puso de manifiesto con

motivo de las jornadas cívicas y la amplia movilización popular, contra el llamado “Combo ICE”.

Es esta conciencia colectiva, esa cultura enraizada en la Costa Rica profunda, que opta por la democracia, que demanda oportunidades para todos, equidad, solidaridad y, en fin, que prefiere un país propio y una identidad nacional bien definida y asentada. Esta es una base, sin la cual ningún proyecto de transformación progresista y en democracia tendría posibilidad de llegar a realizarse. Es, también, la base desde la cual podría -de hecho, tendría- que surgir la fuerza impulsora de los procesos de cambio que la sociedad costarricense está necesitando.

Es válido entonces preguntarse sobre cuál pueda ser y dónde está el liderazgo, que canalice esa energía soterrada. Es claro que, por el momento, ese liderazgo no existe ni se le ve despuntar por parte alguna.

Quizá, y en todo caso, estemos necesitando revertir el orden usual de las cosas; la transformación realmente podría surgir desde abajo, como desde abajo y espontáneamente, surgió el movimiento que frenó el negocio, que se planeaba llevar adelante a partir del “Combo ICE”. Fue una combinación de desobediencia civil (sobre todo frente al vacío de vértigo de los partidos políticos y sus dirigencias) con estrechamiento de lazos de solidaridad, fortalecimiento de opciones organizativas y recuperación de espacios de decisión sobre la propia vida.

Los liderazgos, que en todo caso siguen siendo necesarios, serían entonces un subproducto a partir de la opción popular por la democracia, la libertad, los derechos humanos, la equidad y la convivencia respetuosa con la naturaleza.

Bibliografía

- Cano, Wilson, 2000. *Soberanía y política económica en América Latina*. Cartago, Costa Rica: Libro Universitario Regional.
- Galbraith, John K. 1980. *El nuevo estado industrial*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Hinkelammert, Franz J. 1996. *El mapa del emperador (determinismo, caos, sujeto)* San José: Editorial DEI.
- Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: sexto informe 1999*. 1a. ed. Costa Rica, 2000.
- Vargas Solís, Luis Paulino. 2001. *Costa Rica, 1985-1997: liberalización y ajuste estructural o la autodestrucción del neoliberalismo*. San José: EUNED.

¿Está agotada la estrategia actual de desarrollo?

Helio Fallas Venegas

A continuación se presenta un breve análisis de las estrategias de desarrollo implementadas en Costa Rica, en los últimos 20 años; señalando en primer término, cuáles son sus principales características, y luego considerando las principales limitaciones del esquema económico actual, hasta el año 2000.

Las principales estrategias económicas impulsadas

Respecto a estrategias de desarrollo recientes, pueden identificarse, fundamentalmente, tres. La primera, se ubica entre 1982 y 1986, con la que básicamente se buscaba dar estabilidad a un país, que se debatía en una crisis socioeconómica profunda. No existía otra tarea más importante, dado que las estadísticas sobre pobreza habían alcanzado niveles semejantes a los observados en la década de 1960. Las políticas se orientaron a dar estabilidad económica y social al país y se contó con abundante ayuda externa, principalmente de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos de América.

La segunda estrategia se presenta, aproximadamente, en el período comprendido, entre los años de 1985 y 1991. Aquí lo que se buscó, en lo fundamental, fue darle un mayor protagonismo al mercado y, consecuentemente, una reducción drástica de las funciones del Estado, aunque en Costa Rica se siguió una estrategia más heterodoxa en comparación con la aplicada en otros países.

Así, no se dieron muchas privatizaciones de empresas, salvo las de CODESA y sus afiliadas. Este grupo de empresas del Estado correspondía a una estrategia de desarrollo de inicios de la década de 1970, donde se promovía abiertamente que éste participara en sectores productivos y empresariales, con el propósito de crear una economía más diversificada y una clase empresarial más agresiva. Sin embargo, ante el fracaso de muchas de estas empresas y el empuje de la ideología del neoliberalismo, a finales de la década de los ochenta, se empezó el desmantelamiento de las empresas de CODESA y sus afiliadas.

La orientación de la política económica y, por tanto, de la estrategia de desarrollo se fundamentó, principalmente, en los principios económicos, que nutrieron a los Programas de Ajuste Estructural I y II, aprobados en las administraciones de Monge Álvarez y Arias Sánchez, respectivamente. Esto significó suscribir las políticas contenidas en el llamado Consenso de Washington, aunque su aplicación al país fue parcial, según se expresó.

De esa forma, se redujo la participación del Estado en la economía, se privilegió la reducción del déficit fiscal a costa de la inversión pública, se empezaron a deteriorar los servicios sociales y de las empresas públicas, con el fin de que

las instituciones contribuyeran a solventar los problemas fiscales. No existió la voluntad política para aprobar reformas importantes a la estructura tributaria, con excepción de ciertas disposiciones para cerrar los negocios, que no pagaran impuestos de ventas; reforma que se aprobó en el segundo quinquenio de la década de 1990.

Los incentivos del Estado se orientaron a los sectores exportadores (contratos de exportación, zonas francas y CATs) y luego a los hoteleros, cuyos costos fiscales fueron creciendo y explican una buena parte de la deuda interna. Las empresas beneficiadas con estos incentivos fueron principalmente las empresas extranjeras.

Como resultado de estos incentivos, se diversificó aún más la estructura productiva, especialmente mediante las exportaciones agrícolas no tradicionales, la maquila textil y los servicios. También el sector financiero tuvo un crecimiento importante.

No obstante esta diversificación, siempre se conservó una influencia relativamente importante de ciertos sectores agrícolas tradicionales y de actividades dirigidas al mercado interno, cuya importancia se refleja no sólo en la economía, sino también en lo social, desde el punto de vista de la generación de empleo, las condiciones de trabajo y las remuneraciones a los trabajadores.

Durante este período, se generó un crecimiento económico y fuentes de empleo, que permitieron reducir la pobreza hasta el 20% en 1994. No obstante, se mantuvieron desequilibrios preocupantes en el sector fiscal y externo de la economía. Si bien, las exportaciones aumentaron, y creció el

sector turismo, no se generaron condiciones para un crecimiento sólido del mercado interno.

Se puede identificar un tercer período, desde el año de 1992 hasta el presente, en que el proceso de apertura y de integración de Costa Rica a la economía internacional se consolida. Nuestro país se adhiere a los acuerdos del GATT y se integra más a la economía mundial, mediante aranceles más reducidos y menos impuestos a las importaciones. Se permite también, la apertura de las cuentas corrientes a los bancos privados, derogándose uno de los fundamentos de la revolución figuerista de los años 40.

A partir del año 1996, se busca la incorporación de empresas de alta tecnología, ante el agotamiento que ya experimentaba el crecimiento económico del país y la estrategia de desarrollo seguida. De esa forma, se instala la transnacional INTEL símbolo de la globalización mundial y de las empresas de mayor potencial tecnológico¹. Se especuló que Costa Rica tenía todas las condiciones para su desarrollo, porque esa empresa atraería a muchas otras, que generarían crecimiento económico, exportaciones y empleo.

El problema de la deuda interna se agrava como resultado de un déficit fiscal sostenido y tasas elevadas de interés estimuladas por la participación del Estado en la economía y la imperfección del mercado financiero del país.

¿Es sostenible la estrategia actual?

Los aspectos que pueden considerarse positivos de la actual situación económica pueden resumirse en los siguientes:

¹ También se han instalado otras empresas pero no con el impacto de INTEL en la economía del país.

- Control relativo de la inflación
- Elevado crecimiento de las exportaciones² y del PIB, como resultado de la participación de INTEL en la economía.
- Aumento de las reservas internacionales.

Sin embargo, existen consideraciones muy importantes para suponer que la estrategia de desarrollo seguida hasta ahora, no sólo sería insostenible desde el punto de vista económico, sino que tendría graves consecuencias y limitaciones desde el punto de vista social.

A ello habría que agregar, la lucha política que el país tiene periódicamente, y que se agudiza cuando se intenta transformar a las instituciones públicas, que el costarricense aún no está dispuesto a ceder a manos de extranjeros o a que se privaticen.

En otras palabras, los políticos y grupos sociales que ostentan el poder, han sido incapaces de articular una estrategia de desarrollo que la mayoría de los grupos sociales del país, acepte, presentándose una situación de “empate” político.

La visión que se impulsa argumenta, que las reformas a las instituciones públicas son necesarias para atraer más inversiones privadas, particularmente extranjeras, necesarias para el crecimiento económico del país. Sin embargo, la mayoría de los costarricenses piensa que el aporte de instituciones como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el Instituto Nacional de Seguros (INS), la Caja Cos-

² El crecimiento elevado del total de las exportaciones parece terminar en 1999 cuando las exportaciones de INTEL le dieron un inusitado dinamismo. Igual sucedió con el crecimiento del PIB durante los años de 1998 y 1999.

tarricense del Seguro Social (CCSS), la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y los bancos estatales, han sido esenciales en el desarrollo socioeconómico del país.

Esta situación ha impedido que estas instituciones puedan modernizarse, en el sentido de mejorar sus servicios, aunque no se privaticen o que se permita la competencia, en los mercados donde participan.

Entre las limitaciones socioeconómicas más importantes resaltan las siguientes:

- Crecimiento “per cápita” elevado, pero concentrado en pocas unidades económicas y zonas del país. Si se elimina el aporte de INTEL al PIB, el crecimiento del PIB sería el siguiente:

	1999	2000³
PIB variación real	8.2%	1.4%
PIB sin INTEL, variación real	2.8%	3.0%
Ingreso Nacional Disponible Bruto Real	0.7%	0.5%

Fuente: BCCR, Programa Monetario del año 2001.

En otras palabras, el PIB elevado del año 1999 fue consecuencia directa de una empresa, cuando la situación general del país era de bajo crecimiento o de crecimiento casi nulo, si se calcula el dato “per capita”. Desde el punto de vista del

³ Una estimación reciente el PIB ubica su crecimiento en el año 2000 de 1,7% anual.

Ingreso Nacional Disponible, la situación económica y social es más preocupante puesto que en 1999 sólo creció un 0,7% anual, siendo negativo su crecimiento “per se”. Estimaciones para el año 2000 indican un crecimiento del PIB reducido, que se aumenta cuando se excluye INTEL, por el decrecimiento que ella tuvo en ese año.

- Si se eliminan las exportaciones de INTEL, el total de las exportaciones en términos nominales cae en el año 1999 y en el 2000, aunque desde 1998 se notaba un estancamiento en las exportaciones totales, sin considerar las zonas francas.

La evolución en las exportaciones totales, durante el período de 1998-2000, es el reflejo de comportamientos distintos entre las exportaciones de la zona franca de la industria eléctrica y electrónica y el de las exportaciones, realizadas fuera de la zona franca.

Mientras las “exportaciones de la zona franca de la industria eléctrica y electrónica” aumentaron vertiginosamente a partir de setiembre de 1998, las exportaciones “totales sin incluir las zonas francas”, alcanzaban un “techo” alrededor de los 300 millones de dólares, en los meses de marzo y abril de 1998. A partir de ese momento, la tendencia es hacia el estancamiento y/o una leve reducción.

Este comportamiento dispar se hace notorio en la evolución de las “exportaciones totales”, que experimentan un crecimiento sostenido durante el año de 1998 y los meses iniciales del 2000. Cuando se presenta la reducción en las “exportaciones de la zona franca de la industria eléctrica y electrónica”, particularmente a partir de julio del 2000, se caen las

exportaciones totales, aunque las “exportaciones totales sin zona franca”, se mantienen alrededor de los 200 millones de dólares mensuales.

Por otra parte, el estancamiento en las exportaciones “totales sin incluir las zonas francas” coincide con un elevado crecimiento de los Estados Unidos de América (alrededor del 4,5% en el período 1998-2000. Ello sugiere que lo que Costa Rica necesita no son más Tratados de Libre Comercio, o incluso el mismo ALCA, puesto que el acceso al mercado de los Estados Unidos prácticamente ya se tiene desde hace varios años, sino más bien una estrategia de desarrollo para que la estructura productiva costarricense sea competitiva en ese mercado.

- Desvinculación entre los sectores exportadores del país, particularmente de las empresas de alta tecnología con el resto de la economía.

Un crecimiento de los sectores de alta tecnología no ha significado un crecimiento de todos los sectores económicos del país, tal como se argumentó. Ello significa que una visión más apropiada de la economía del país pasa por desagregar el crecimiento y las exportaciones, por sectores y subsectores de actividad. De esa forma, pierde sentido hablar sólo del crecimiento del PIB, cuando lo que interesa es el crecimiento del ingreso nacional, el ingreso nacional disponible y el desglose de la producción y las exportaciones por sectores y subsectores, como indicadores más aproximados de la realidad del país.

En este contexto, es relevante resaltar cómo la agricultura en las nuevas cuentas macroeconómicas del Banco Central

de Costa Rica, es un sector que aporta el 11% del PIB, mientras antes representaba casi el 20%. Sin embargo, desde el punto de vista del empleo, es un sector que tiene el mismo nivel que la industria, que desde la óptica de las cuentas macroeconómicas, aporta alrededor del 25%.

- La producción para el mercado interno tiende a quedarse rezagada ante el empuje de las importaciones de bienes y servicios, impulsados con la apertura. Con ello se privilegió la producción y empleos externos respecto las posibilidades de la producción, por parte de las empresas locales, particularmente las PyMES.

Evidencia de esta situación se presenta en las nuevas cuentas del Banco Central de Costa Rica, que permiten analizar el consumo final de los hogares. Ahí se aprecia cómo, lo que se denominan “bienes de consumos importados”, pasan de un 11% en 1991 a un 19% en 1998, lo que significa que el consumo de las familias está privilegiando más los bienes importados, y esto tiene hondas repercusiones en la producción para el mercado interno.

- Por otra parte, la situación fiscal tiende a agravarse porque los ingresos dependen de las empresas, que colocan sus productos en el mercado interno, que están deprimidas, y no de las que exportan, que en su gran mayoría, no pagan impuestos; particularmente aquellas más grandes, ubicadas en las zonas francas.

Desde el punto de vista social resaltan los siguientes elementos:

- Ausencia de un crecimiento en las oportunidades laborales en 1999 y en el 2000.
- Concentración de las oportunidades laborales en la región central, con gran carencia de demanda laboral en las demás regiones.
- El ingreso promedio real de la población ocupada casi se mantiene en los niveles de 1994.
- El porcentaje de hogares en situación de pobreza se mantiene alrededor del 20% del total de hogares desde 1994.
- Elevada concentración del crédito en pocas empresas y colocación en sectores, que favorecen el consumo de bienes y servicios, mientras que los sectores productivos carecen de condiciones crediticias para una verdadera reconversión productiva.
- Ausencia de un Sistema Nacional de Auditoría de la Calidad de los servicios sociales, que de plena transparencia al uso de los recursos públicos y genere una cultura de calidad entre las instituciones del Estado.

Resumiendo, se puede decir, que quizá el principal problema económico y social de los próximos años, será la creación de suficientes fuentes de empleo de calidad en los distintos sectores de la economía.

Tal parece, que en la estrategia de desarrollo más reciente, pusimos todos los esfuerzos en la atracción de las inversiones de alta tecnología, pero no nos dimos cuenta que ese tipo de inversiones difícilmente establece vinculaciones con el resto de la economía.

En consecuencia, se generó una especie de economía virtual en la que por un lado, se tienen buenos indicadores macroeconómicos, con un crecimiento extraordinario en cuanto a

producción, y por otro lado -cuando se realiza un análisis detallado de la economía en términos de ingreso y por sectores- se encuentra una realidad distinta en las distintas esferas de la economía, incluso con crisis económicas y sociales severas.

Lo anterior, nos lleva a replantear cuál es la estrategia de desarrollo que debe seguirse para lograr un crecimiento sostenido, al mismo tiempo que un mayor desarrollo social. ¿Se debe apostar sólo a la atracción de empresas extranjeras de alta tecnología el desarrollo del país?, ¿cómo hacer para que exista una mayor vinculación entre las empresas transnacionales establecidas en el país y la empresa local?. Las experiencias en otros países, indican que es posible una mayor vinculación de empresas extranjeras de alta tecnología radicadas en países en desarrollo, con empresas locales, que sirven como proveedores de alta calidad.

Para lograr esa vinculación es necesario definir mecanismos o incentivos claros, tanto para las empresas extranjeras como locales. ¿Cómo hacer para que cada año más empresas pequeñas y medianas logren exportar y aprovechar las oportunidades que el comercio internacional ofrece?.

Retos socioeconómicos y políticos

A continuación *se enumeran* los retos y políticas generales, que se consideran más importantes⁴, sin profundizar en su contenido. Como podrá observarse, todo apunta a que no se tiene un proyecto nacional de desarrollo de largo alcance. No hay recetas. Se trata de una construcción participativa y popular por sus efectos distributivos y que sea ampliamente aceptada por la sociedad costarricense. Además, debería

⁴ No se pretende ser exhaustivo en esta parte.

plantearse este proyecto nacional para un periodo mínimo de diez años.

Económicos

- Revisión de las funciones del Estado y de los órganos de supervisión de las tareas públicas.
- Diseño de una estrategia de competitividad auténtica: simultaneidad de las medidas, coherencia, participación, desarrollo integral de las PyMES, etc.
- Desarrollo de conglomerados de empresas locales con exportadores locales y extranjeros, sobre la base de ventajas competitivas, que el país ya tiene o pueda desarrollar.
- Diseño y desarrollo de una estrategia productiva de crecimiento hacia fuera con crecimiento hacia adentro.
- Estructura tributaria progresiva y amplia, en la que todos los sectores contribuyan, particularmente los que más ingresos reciben.

Sociales

- Vinculación estrecha entre las políticas económicas y las sociales.
- Diseño y puesta en marcha de un programa de superación de la pobreza, con la participación de los beneficiarios en el diseño, ejecución y evaluación de resultados.
- Diseño y puesta en marcha de políticas de empleo, particularmente para aquellos sectores con menos posibilida-

des de inserción en el mercado de trabajo, por sus niveles de capacitación técnica.

- Eliminación de las brechas entre la educación pública y la privada, particularmente en la enseñanza primaria y secundaria.
- Reforma al FODESAF para que la sociedad civil participe en el diseño de las políticas y su evaluación.
- Puesta en marcha de un Sistema de Auditoría de la Calidad de todos los programas sociales.

Políticos

- Concertación nacional con una agenda concertada socialmente y con una participación amplia de sectores sociales.
- Sistema de rendición de cuentas y establecimiento del plebiscito en asuntos de gran importancia nacional.
- Mayor descentralización de las funciones y actividades de las instituciones del Estado.

Balance de la política económica en Costa Rica: ¿Quiénes son los ganadores?

Juan Manuel Villasuso Estomba

Desde hace más de dos décadas, la estabilidad ha sido el principal (único) objetivo de la política económica en Costa Rica. Las medidas monetarias para reducir los déficits de balanza comercial y del sector fiscal, así como para combatir la inflación, se han aplicado drásticamente, en varias oportunidades, sin tomar en cuenta otros objetivos válidos de política pública como el crecimiento y una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza.

Este predominio de la estabilidad sobre otras metas económicas ha respondido no solo a los planteamientos de los organismos financieros internacionales, sino también a una determinada óptica local que sugiere que la estabilidad es requisito previo para el aumento de la producción y la posterior distribución de los ingresos. Aunque cuestionable tanto desde el punto de vista teórico como práctico, lo cierto es que las políticas estabilizadoras a ultranza se han impuesto y han llegado incluso a convertirse en paradigmas para muchas de las autoridades económicas.

No obstante lo señalado, es necesario reconocer que la obsesión por alcanzar el equilibrio macroeconómico ha tenido excepciones que se repiten cada cuatro años, es el llamado “ciclo político de la política económica”. Cada cuatro años, las medidas económicas se adecuan a las campañas electorales. Durante el año anterior a las elecciones las metas fiscales son más laxas y el déficit fiscal se incrementa, se retrasan los ajustes de precios con el fin de amortiguar las presiones inflacionarias, se reduce el ritmo de las devaluaciones y se busca disminuir las tasas de interés a fin de aliviar las cargas financieras y estimular la inversión generadora de empleo¹. Estas políticas, desde luego, no son sostenibles en el mediano plazo y al año siguiente, o sea, el año en que asume el nuevo gobierno, se plantean “rectificaciones” y “ajustes” en las orientaciones monetarias, fiscales y cambiarias.

El Banco Central ha sido el principal responsable de imponer la estabilidad y ha aplicado una política monetaria que se ha caracterizado al menos por tres elementos: el empleo de la tasa de interés como principal mecanismo para contraer la oferta crediticia, el estímulo y promoción de la dolarización de la economía, y la preferencia por el uso de las operaciones de mercado abierto (compra-venta de bonos de estabilización) respecto a otros instrumentos como el encaje legal y el redescuento para regular la cantidad de dinero en la economía. Las repercusiones de esta manipulación monetaria se expresa en los bajos niveles de inversión interna, la creciente dolarización de las transacciones y de los ahorros y las elevadas pérdidas del Banco Central que tienen indudables repercusiones en el déficit fiscal.

¹ Ver Villasuso, Juan Manuel. 2001. “*Procesos electorales y política económica en Costa Rica*” publicado en *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI* (Rovira, Jorge editor). Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José. Pags 399-418.

Como consecuencia de las medidas adoptadas, desde mediados de los años ochenta, la economía nacional ha venido creciendo a empujones. Períodos de expansión productiva, a veces acelerada, y poco tiempo después estancamiento e incluso recesión. Primero fueron las exportaciones agrícolas no tradicionales las que dinamizaron la economía, para luego reducir su ritmo de expansión y dejar de ser motor de crecimiento. Posteriormente vino la maquila y sucedió lo mismo; más tarde fue el turismo y más recientemente INTEL². Cada una de estas actividades en su momento fue vista por algunos como “la solución” que permitiría alcanzar el desarrollo. Los resultados, sin embargo, de estos acelerones y frenazos han sido bastante frustrantes.

Este crecimiento a empujones, con períodos de expansión y contracción, que generan incertidumbre y desconfianza en los agentes económicos y malestar y dificultades en las familias, responde a concepciones de política económica que resultan inapropiadas para ser aplicadas en una economía como la costarricense. Veamos algunos de estos aspectos.

- **Estabilidad económica**

La insistencia de las autoridades económicas por reducir la inflación utilizando tan solo instrumentos monetarios y crediticios ha llevado a drásticas contracciones en la oferta de crédito, lo cual ha interrumpido la dinámica de la inversión y de la producción. Reconocer el carácter estructural de la

² La empresa INTEL, una de las mayores en el mundo en la producción de chips de computadoras, estableció en Costa Rica una planta en el año 1997 como resultado de las negociaciones realizadas con el gobierno en las que obtuvo incentivos especiales, tales como tarifas eléctricas preferenciales y construcción de infraestructura vial de acceso a sus instalaciones. Las actividades de INTEL tienen características de “enclave” ya que generan muy poco valor agregado nacional (aproximadamente un 7%).

inflación costarricense y valorar el crecimiento como un objetivo esencial, ayudaría en la aplicación de políticas de mediano plazo que amortiguarían los ciclos y contribuirían a mantener tasas menos volátiles del Producto Interno Bruto.

A su vez, los centros gubernamentales de decisión económica han actuado como si las señales de mercado fuesen los únicos instrumentos válidos para generar las transformaciones necesarias en la estructura productiva. Lo cierto es que una economía pequeña y con mercados altamente imperfectos (monopólicos y oligopólicos) como la costarricense, requiere un conjunto más amplio de políticas públicas y de reformas institucionales para poder inducir la reconversión del aparato productivo. Suponer que todos los actores económicos, sin importar su naturaleza, tamaño o rama de actividad tienen la misma capacidad para entender o reaccionar ante las señales del mercado, constituye una sobrevaloración del contexto empresarial nacional.

Por razones más ideológicas que sustentadas en la realidad, se han abandonado las políticas sectoriales de producción en aras de evitar posibles distorsiones que afecten la competitividad. Lo cierto es que en la economía nacional existen grandes sesgos, muchos de los cuales solo pueden atenuarse y eventualmente eliminarse con intervenciones directas del Estado. Los casos del sector agropecuario y de la agroindustria son buenos ejemplos de actividades que requieren apoyo concreto en razón de sus especificidades. Tampoco hay que olvidar que en el ámbito internacional existen múltiples distorsiones que repercuten y afectan nuestros mercados.

- **Apertura indiscriminada**

La apertura de la economía es otra de las políticas que se ha promovido en los últimos años, para lo cual, entre otras medidas, se ha recurrido a la reducción de aranceles y la firma de tratados “de libre comercio”. Estas medidas se han impulsado sin tomar en cuenta de previo las repercusiones que tienen sobre el sector productivo nacional y sobre la distribución del ingreso.

La apertura de las fronteras (via desgravación arancelaria) implica el ingreso de nuevos productos importados lo cual, según los defensores de estas políticas, beneficia a los consumidores por cuanto tendrían acceso a mas productos a un precio menor. Al mismo tiempo, la menor protección obligaría a los productores nacionales a hacerse más eficientes para poder competir, lo cual es visto como una forma de forzarlos hacia una mayor eficiencia.

Sin embargo, esta lógica no guarda correspondencia con la realidad. Es cierto que se redujeron los aranceles y aumentaron las importaciones, pero no es cierto que el consumidor se haya beneficiado. Los que más se han beneficiado han sido los importadores, pues traen productos que siguen vendiendo a precios similares, obteniendo mayores ganancias. Por otro lado, los productores nacionales en general no han podido reconvertirse, ni ser más competitivos, ya que no han contado con el apoyo necesario que les permita hacer las transformaciones necesarias, tanto desde el punto de vista de la tecnología, de la gestión y de la gerencia de sus empresas, como de la disponibilidad de los recursos financieros y el capital necesario para incursionar en otros mercados.

Posiblemente se ha actuado ingenuamente, ya que la apertura parte de un supuesto que no se presenta en la realidad. Esto es, que el comercio internacional es un comercio libre y que los mercados son competitivos. Todos somos conscientes de lo alejado que este supuesto está del mundo real. Solo se requiere revisar los múltiples mecanismos proteccionistas que existen en los países más ricos, por ejemplo, las millonarias subvenciones agrícolas que se otorgan en los Estados Unidos, Europa, Japón y los otros países de la OECD y que conforman escenarios asimétricos perjudiciales para los países menos desarrollados. Iguales imperfecciones se identifican en los mercados de productos. En el caso del banano las barreras de entrada de la Unión Europea son diferentes, ya sea que la fruta provenga de América Latina o si es producida en las Islas Canarias o en las Antillas Menores. Los mercados del azúcar, de granos como trigo y maíz, y de la leche en polvo, son también excelentes ejemplos de las enormes distorsiones presentes en el comercio internacional.

El reconocimiento de estas realidades debe ayudarnos a comprender que no es la apertura indiscriminada la respuesta adecuada a la globalización. Es necesario, sin duda, incorporarnos a las corrientes comerciales mundiales, pero de manera inteligente, sin otorgar beneficios unilaterales que no son correspondidos en los mercados externos. La agenda del comercio internacional debe ser necesariamente una agenda subordinada a la agenda del desarrollo y de la producción nacional. Lo contrario sería ingenuidad, o algo peor, insensatez.

Independiente de los desacuerdos conceptuales que la liberalización del sector externo pueda generar, lo cierto es que

la apertura comercial no ha rendido los frutos esperados en Costa Rica. Las actividades que han mostrado mayor dinamismo en la generación de divisas en los últimos años han sido las zonas francas, la maquila y el turismo, es decir, las que han contado con “incentivos” directos y no se vinculan causalmente con la estrategia de promoción de exportaciones. Las otras actividades exportadoras han reducido su participación relativa y prácticamente se ha estancado su ritmo de crecimiento. Se puede afirmar que esto se ha debido fundamentalmente a la falta de programas de reconversión productiva y a la ausencia de proyectos tendientes a aminorar los obstáculos a la exportación. Se abrió la economía, pero no se apoyó con suficiente energía la reconversión de las empresas.

Uno de los argumentos que se señala como éxito del modelo de apertura es que las exportaciones costarricenses han aumentado. Efectivamente, si se miran las cifras, Costa Rica prácticamente ha triplicado sus exportaciones de una década atrás. Pero si se analizan más detenidamente esas cifras, puede notarse que ese aumento en las exportaciones ha sido fundamentalmente por el crecimiento de las zonas francas y la entrada de inversiones extranjeras (el caso INTEL es particularmente importante) que han hecho que nuestras ventas al exterior crezcan de manera significativa.

A pesar de esto, si se le resta a las exportaciones nacionales lo que generan las zonas francas, los números reflejan que el sector productivo nacional ha disminuido sus exportaciones. De manera que, hoy día nuestra estructura productiva es menos competitiva de lo que era hace unos años. Además, debe tomarse en cuenta que la inversión extranjera directa en zonas francas es volátil, por lo que basar o

sustentar un crecimiento de las exportaciones solamente en las zonas francas es sumamente arriesgado. Un auténtico crecimiento del sector externo debe estar enraizado en las empresas que operan en el contexto de la estructura productiva nacional y que se ven afectadas por la orientación de la política económica doméstica.

- **Reforma del Estado y privatización de empresas públicas**

A mediados de los años ochenta en Costa Rica se dieron los primeros indicios de privatización de las empresas públicas. Primero fue CODESA y sus empresas subsidiarias, posteriormente, ya en la década de los noventa, se mencionaron instituciones específicas. El último amago privatizador lo encontramos en la administración Rodríguez Echevarría (1998-2002), en una serie de negociaciones alrededor del Banco Internacional de Costa Rica (BICSA), el Banco de Costa Rica y el Instituto Nacional de Seguros (INS), sin olvidar desde luego, el proyecto de Ley del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) que diversos sectores de la sociedad consideraron que era una forma encubierta de venta de la institución al capital privado.

Los planteamientos en esta materia de privatización se sustentan en lo que podría denominarse “Síndrome del Estado Mínimo”. Los sectores neoliberales sostienen que el Estado es la principal causa de ineficiencia en el mercado y que en el momento en que interviene, ya sea a través de la política económica, la regulación o la compra de bienes y servicios, introduce distorsiones, haciendo más ineficiente la producción. Por lo tanto, sostienen, lo que hay que hacer es reducir el Estado para que sea lo más pequeño posible y produzca la menor interferencia en el desempeño de los mercados

(supuestamente competitivos y transparentes). Este razonamiento privilegia la eficiencia y deja de lado las consideraciones distributivas.

Los intentos por privatizar empresas públicas, que hasta ahora han resultado infructuosos, han tenido un efecto negativo, pues han distraído la atención y desviado el debate, desdibujando la agenda de la modernización del Estado. Estas iniciativas privatizadoras también han retrasado los cambios que las empresas públicas requieren para reducir los precios y mejorar la calidad de sus servicios, disminuir los costos de transacción y, en general, ser más eficientes en un mundo globalizado que exige mayor productividad y competitividad de todos los actores involucrados en las cadenas de valor.

En términos concretos se puede afirmar que la reforma del Estado costarricense no muestra logros significativos en el esfuerzo por adecuar las instituciones gubernamentales ni a la lógica de la producción y la competitividad, ni a los objetivos de mayor participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.

Entidades públicas de capacitación y formación profesional, seguros, bancos estatales y ministerios, actúan de manera poco coordinada, impulsando programas la mayoría de las veces desarticulados, que lejos de conformar una red de apoyo a las empresas productivas, lo que expresan es una mayor ineficacia en el uso de los recursos públicos. Los avances logrados en materia de simplificación de trámites y en otras áreas se ven opacados por la falta de apoyo en materia tecnológica, la ausencia de capital de riesgo y el deterioro de la infraestructura. La descentralización, por su par-

te, continua siendo un mito que aparece de manera retórica en documentos y discursos pero que no se concreta en leyes, acciones y traspaso de presupuestos a los gobiernos locales

• **Finanzas públicas y deuda interna**

La aplicación en las dos últimas décadas de una política fiscal procíclica que agudiza los períodos de contracción y expansión de la producción resulta absolutamente inconveniente. Aunque algunos consideren razonable que cuando la economía marcha mal el Gobierno debe “ajustarse más la faja” y, *contrario sensu*, cuando la producción crece el Ministerio de Hacienda puede tener mas holgura en su gestión deficitaria, lo cierto es que esa lógica se opone a los principios más elementales de la política fiscal. Una de las responsabilidades que le corresponde a las finanzas públicas es precisamente la de actuar como amortiguador de los ciclos económicos, contribuyendo a la expansión de la demanda agregada en las etapas recesivas y haciendo exactamente lo contrario en momentos de expansión.

En materia fiscal, desde hace varios años se viene hablando del problema de la deuda interna. En este tema han habido diferentes interpretaciones, pero en general todos reconocemos que la deuda interna constituye una restricción para la acción gubernamental. En la actualidad (2002) un 36% del Presupuesto Nacional tiene que destinarse al pago del servicio de la deuda. Eso significa que más de una tercera parte de los recursos en el Presupuesto del Gobierno, no pueden utilizarse para programas sociales, inversión pública u otras actividades. Con cualquier parámetro que se mida, ese es un porcentaje muy elevado, razón por la que es imperativo hacer un esfuerzo por reducir el servicio de la deuda.

Sin embargo, poco es lo que han hecho los últimos gobiernos en este campo. Si vemos las cifras económicas de la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), la deuda interna ha aumentado en 600 mil millones de colones. En el año de 1998 la deuda interna era aproximadamente de 800 mil millones, mientras que al final del gobierno alcanzó 1.4 billones de colones. En términos reales el incremento es de alrededor de un 15% en un período de cuatro años, lo cual, si bien es inferior al crecimiento del PIB en ese lapso, constituye una tasa de aumento muy significativa.

Muchas de las soluciones que se han propuesto para resolver el problema de la deuda parte de premisas erradas o de concepciones excesivamente ideologizadas. Es frecuente escuchar que el Estado se endeuda para pagar deudas, o que el monto total de la deuda es tan grande que el Estado no podrá pagarlo. Estas afirmaciones muestran desconocimiento de la forma en que opera el financiamiento y el crédito. También se escucha con insistencia que la única forma de resolver de manera permanente el problema de la deuda pública es eliminar el déficit fiscal, es decir, que los presupuestos estén balanceados, sin hacer distinción entre gasto corriente y gasto de inversión, ni examinar el papel que le corresponde a las finanzas públicas en el amortiguamiento de los ciclos económicos.

Sin duda alguna el endeudamiento público reclama atención. Pero debe hacerse con seriedad. Debe enfocarse hacia un adecuado manejo financiero y hacia fórmulas de reingeniería de los pasivos del Estado. Debe buscar alternativas que reduzcan, a niveles razonables, el servicio de la deuda, de tal manera que disminuya la presión sobre el Presupuesto Público. La venta de activos públicos no es, de ninguna

manera, una solución adecuada desde una perspectiva económica de mediano y largo plazo.

También es innegable que en materia fiscal hay que hacer cambios importantes para lograr una mayor equidad. Una revisión de la carga tributaria de Costa Rica indica que es una de las más bajas de América Latina (aproximadamente un 13%), solamente superior a la de países como Haití o Guatemala. Eso significa que los costarricenses estamos pagando muy pocos impuestos y es necesaria una reforma tributaria donde los que más tienen sean los que más paguen.

• **Sector monetario y financiero**

Un breve repaso del sector financiero indica que estas actividades estuvieron en manos de los bancos comerciales del Estado hasta mediados de los años ochenta. Diversas reformas a la Ley de la Moneda y las leyes del Banco Central y del Sistema Bancario Nacional fueron abriendo el escenario permitiendo la creación de instituciones financieras privadas que podían utilizar un conjunto de instrumentos de ahorro y crédito y que podían prestar nuevos servicios en el entorno de las finanzas. La proliferación de instituciones privadas en este ámbito resultó vertiginosa, sin que el Estado hubiese desarrollado mecanismos idóneos de control y regulación. Esta situación desencadenó la crisis financiera de 1987, en la que una gran cantidad de pequeños ahorrantes perdieron sus inversiones. Esta crisis tuvo como colofón la quiebra de muchas de esas entidades financieras que no tenían la solidez requerida o que actuaron de manera fraudulenta. No obstante, el nuevo sector financiero superó la prueba y siguió expandiéndose en número de entidades y en participación en el mercado.

En la década de los años 90, sin embargo, resultó evidente que un mercado tan pequeño como el costarricense no podía soportar tantas empresas financieras. Como consecuencia de esa situación comenzó a revertirse la tendencia expansiva y empezó a observarse un proceso de consolidación mediante fusiones y compras. También aparecieron en el país capitales extranjeros que adquirieron muchos de esos bancos financieros. Hoy día, de cerca de 30 entidades financieras que había a principios de los años 90, se ha pasado a 15, y de esas, solamente hay dos que están totalmente en manos de capital costarricense. El resto pertenece a capitales foráneos, sobre todo centroamericanos: salvadoreño, guatemalteco y nicaragüense.

El sistema financiero, a pesar de la apertura del monopolio de los depósitos y el auge de un gran número de entidades privadas, se resiste a cambiar en muchos de sus aspectos fundamentales. La mentalidad bancaria que privilegia las garantías del prestatario sobre la calidad y rentabilidad de los proyectos, sigue siendo una visión que comparte la banca estatal y la privada. A su vez, los márgenes de intermediación se mantienen extremadamente elevados, lo cual evidencia que la apertura de los mercados no necesariamente lleva, de manera inexorable, a una mayor competencia. En este momento el costo de intermediación en Costa Rica no solo es el más alto de Centroamérica, sino posiblemente uno de los más altos de América Latina, desestimulando la inversión. Por su parte, la ausencia de una banca de desarrollo que respalde el cambio tecnológico en las empresas, financie actividades con elevadas externalidades, aporte capital de riesgo y contribuya a la construcción de un mercado financiero de largo plazo, representa una limitación que también afecta la inversión y el crecimiento.

Por otro lado, resulta evidente que el énfasis en cuanto a la inversión se ha centrado en la atracción de recursos externos y no en estimular el ahorro nacional. Sin negar la importancia que la inversión extranjera tiene y reconociendo el aporte que esta puede hacer al crecimiento, sobre todo si se logra articular con las empresas nacionales (lo cual lamentablemente no ha ocurrido en la mayoría de los casos), la experiencia enseña que una economía no puede depender para su crecimiento, de manera indefinida, tan solo del flujo de capitales foráneos. Incentivar el ahorro nacional y fomentar un mercado accionario más activo es una tarea que no ha sido abordada con todo el ímpetu necesario.

Un tema que ha estado presente esporádicamente en el debate nacional es el de la dolarización de la economía. En gran medida su atractivo radica en que la dolarización podría disminuir la tasa de inflación, que en Costa Rica parece estar anclada en un 10% anual. Sin embargo, el tema de la dolarización es complejo, ya que no se trata solo de alcanzar el objetivo de la estabilidad de precios, sino también de otras metas de política económica que se verían afectadas por una decisión de este tipo.

Estudios recientes sobre dolarización muestran que la adopción de la moneda de los Estados Unidos tiene implicaciones al menos en cuatro aspectos fundamentales. En primer lugar, la economía de los países que se dolarizan muestran tasas de inflación menores. En segundo lugar, se ha evidenciado que la tasa de crecimiento de la economía de esos países es menor que la de los países no dolarizados. En tercer lugar, la dolarización no ha resuelto el problema fiscal, pues los déficits fiscales siguen siendo un problema serio, con un agravante, y es que el financiamiento del déficit se hace mu-

cho más difícil y costoso. En cuarto lugar, se ha encontrado que los ajustes frente a los desequilibrios externos, como el aumento en el precio del petróleo o las caídas en el precio del café, se materializan en el sector real de la economía, disminuyendo la producción y elevando el desempleo, en lugar de expresarse en aumentos del tipo de cambio³.

Ganadores y perdedores de la estrategia económica

Desde el punto distributivo, la orientación de la política macroeconómica ha originado claramente ganadores y perdedores, es decir, se observan actividades que han tenido un fuerte dinamismo durante los últimos años, generando grandes ganancias para las personas que están vinculadas con ellas. Tres de ellas son el sector financiero, el exportador y el turismo.

El capital financiero privado es un claro ganador de las políticas económicas impulsadas en los últimos años, ya que no solo logró consolidarse en Costa Rica, sino que se ha beneficiado de los altos márgenes de intermediación existentes en el país. Además, presta prioritariamente a aquellas actividades que tienen una alta rentabilidad, con garantías reales y asumiendo riesgos reducidos. También ha logrado que se apliquen normas tributarias que reducen considerablemente sus contribuciones al fisco. Sumado a esto, han desarrollado las “off-shore”, evadiendo una serie de controles y regulaciones del mundo financiero.

Un segundo ganador es el sector exportador, sobre todo el ubicado en las zonas francas. Las políticas económicas de

³ Ver, Edwards, Sebastian. 2001. “*Dollarization and economic performance: An empirical investigation*”, NBER Working Papers Series No. 8274, National Bureau of Economic Research, Washington, DC., Mayo.

los últimos gobiernos han definido, de manera explícita o implícita, al sector exportador como el único motor del crecimiento, desconociendo que más del 95% de las empresas nacionales son medianas y pequeñas y venden su producción en el mercado interno. Actividades exportadoras importantes han contado con una serie de incentivos y subsidios. El más claro y más evidente de todos lo constituyen los Certificados de Abono Tributario, en los cuales se dieron casos flagrantes de abusos y de ilegalidades. Esta orientación ha castigado de diversas formas al mercado costarricense, disminuyendo su dinamismo. También ha limitado las posibilidades de mantener y consolidar una base productiva más estable sobre la cual asentar nuevas actividades exportadoras o vinculadas con las exportaciones (*clusters*).

Finalmente, el turismo es otra de las actividades beneficiadas con la estrategia económica impulsada en años recientes. Esto, por cuanto a este sector se le han otorgado diversos incentivos y exoneraciones tributarias para que pueda desarrollarse. Muchos de los hoteles construidos en el país no se habrían edificado si no hubiese sido por el aporte fiscal.

Del otro lado de la medalla, es posible identificar algunos sectores perdedores. Uno de ellos es el sector agrícola, que en sus diferentes dimensiones, desde las actividades tradicionales de exportación (café y banano), hasta las relacionadas con el mercado interno, caso de los granos básicos (arroz, maíz blanco y frijoles), la producción de papas, y la ganadería (sobre todo la de carne), han tenido problemas serios de financiamiento y de mercados, y no han contado, en la mayoría de los casos, con apoyo y respaldo del sector público para avanzar en su reconversión productiva.

Es cierto que se asignaron algunos recursos para facilitar la reconversión productiva en el sector agropecuario, pero esos fondos han resultado insuficientes para una tarea de gran magnitud, y no siempre se han empleado de la manera más conveniente. Por otra parte, el Consejo Nacional de Producción no ha asumido las responsabilidades que le corresponden en materia de comercialización y en otras áreas. A su vez, se ha abandonado la investigación y la asistencia técnica a los productores, así como muchos de los programas de extensión agrícola que realizaba el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Todos estos elementos hacen de la agricultura un sector perdedor frente a las políticas económicas que se ha impulsado en el país.

El sector industrial, sobre todo el que produce para el mercado interno, también ha sido golpeado por las políticas económicas. El énfasis se ha puesto en las exportaciones y el mercado interno se ha deprimido, limitando las posibilidades de crecimiento para las pequeñas y las medianas empresas que, en su mayoría, son las que producen para el mercado nacional.

Finalmente, los trabajadores asalariados son también perdedores, porque durante casi todo el período posterior a la crisis de la deuda, y particularmente en los últimos años, los ajustes que se han hecho a los salarios han sido aumentos nominales en los cuales el trabajador pierde poder adquisitivo. Basta pensar en la siguiente reflexión: *“la inflación es un asunto de todos los días, sin embargo, cuando me aumentan, me dan el mismo poder adquisitivo que yo tenía seis meses atrás”*. Es decir, si la inflación fue de un 5% durante un semestre, el ajuste es de un 5%. En ese momento, la persona se encuentra teóricamente igual a como estaba

hace seis meses atrás. Sin embargo, al día siguiente de haberse hecho el ajuste salarial, los precios aumentan, pero no así el salario. Al segundo día ocurre lo mismo. Van pasando los días, las semanas y los meses, y conforme avanza el calendario la inflación se va sumando pero no ocurre igual con el salario, que permanece constante. No es sino, hasta seis meses después que se vuelve a ajustar el salario para recuperar el nivel que tenía antes. ¿Pero qué pasó durante todas esas semanas y meses en que el asalariado fue perdiendo poder adquisitivo?. Nada. Es una pérdida irrecuperable.

Pobreza y desigualdad

¿Cuál es el efecto que la política económica ha tenido sobre la pobreza y la distribución del ingreso?. Si se observan las estadísticas, resulta claro que la pobreza, como porcentaje de la población total, no ha aumentado en los últimos años. Permanece estacionada desde hace casi una década, en aproximadamente un 20% de las familias costarricenses, es decir, alrededor de 700 mil personas.

En términos de distribución del ingreso el efecto de las políticas económicas muestra, que si bien el número de familias pobres no ha aumentado significativamente, sí hay indicios de que la brecha entre ricos y pobres se ha ensanchado. Es decir, se ha producido un proceso de concentración de la riqueza en un menor número de personas, lo que hace que la brecha entre ricos y pobres se incremente. Esa ampliación de la desigualdad obedece a que los sectores más ricos están en actividades que se han visto beneficiadas con las políticas macroeconómicas ejecutadas en el país.

Cuando en un país los ricos se hacen más ricos y los pobres más pobres ese es un signo preocupante de que se marcha

por el camino equivocado. Las cifras recientes resultan elocuentes. En solo un año, entre el 2000 y el 2001, la desigualdad en Costa Rica aumentó en un 2.5% reduciéndose la participación del 20% más pobre de la población en la distribución del ingreso y aumentando la del 20% más rico⁴.

Otro aspecto que amplía la brecha social es la descapitalización de los estratos medios y pobres. Un estudio realizado recientemente⁵ intenta medir lo que se ha denominado “el capital de los pobres”, es decir, el valor de los activos propiedad de las familias de menores recursos. Los pobres son dueños de distintos bienes que pueden considerarse, desde el punto de vista financiero, como capital. Poseen radios, camas, bicicletas, etc., cuyo valor puede ser cuantificado. En este sentido, las familias pobres se han ido descapitalizando al no poder renovar su capital. Dicho en pocas palabras, si una familia compró una cama hace diez años y no ha podido cambiarla, hoy esa cama vale mucho menos debido a la depreciación. Lo mismo ocurre con el radio y la bicicleta.

Si a esa situación sumamos las inequidades presentes en el sistema tributario costarricense, donde prevalecen los impuestos regresivos y las diferencias en la prestación de servicios públicos a los distintos grupos sociales y en las diversas regiones de la geografía nacional, resulta evidente que en Costa Rica cada día se amplía la brecha existente entre

⁴ De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, el quintil más pobre de la población recibía el 4.9% del PIB percapita en el año 2000. Ese porcentaje se redujo al 4.4% en el 2001. Por su parte, el quintil más rico pasó del 47.2% del PIB percapita en el 2000 al 49.9% en el 2001. Ver Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2001. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Cifras Básicas sobre Pobreza e Ingresos*. Julio 2001. Boletín No. 6, Noviembre..

⁵ Attanasio, O. y Székely, M. 2001. “*Portrait of the Poor*”, *Banco Interamericano de Desarrollo*, John Hopkins University Press, Washington DC.

ricos, clase media y pobres. Eso es inconveniente, tanto por razones humanas, como sociales y políticas.

Transformaciones socioeconómicas

Los últimos años también han sido testigo de modificaciones profundas en la estructura socioeconómica costarricense. Algunos de estos cambios comenzaron a gestarse desde hace varias décadas, pero es en tiempos más recientes cuando sus manifestaciones y consecuencias se detectan con mayor intensidad. Vale la pena hacer referencia a algunas de estas transformaciones.

• Organización de la sociedad y concertación

Resulta impresionante la forma en que la sociedad costarricense se ha venido organizando. La consolidación numérica del movimiento cooperativo, el auge del solidarismo, la diversidad de organizaciones rurales y campesinas, la aparición de asociaciones de desarrollo, juntas de fomento y grupos de lucha por reivindicaciones específicas como vivienda, mejores precios para los productos, mejoramiento de caminos, electrificación, transporte público y agua potable, representan un fenómeno que contrasta con la tradición individualista, originada en el minifundio, que muchos historiadores han destacado en el ser costarricense.

A pesar de esta proliferación de organizaciones sociales, las cuales interactúan en mayor o menor medida con las instancias gubernamentales, el aparato público no ha desarrollado herramientas que permitan de manera legítima el diálogo y la búsqueda de consensos, no solo para reducir el costo de los conflictos sino también para enfrentar en forma conjunta, asumiendo cada uno el papel que le corresponde, los retos del futuro.

Si bien en los últimos años se han visto intentos por crear foros de concertación⁶, lo cierto es que hasta el momento no existen en Costa Rica mecanismos institucionalizados, validados legalmente y con legitimidad política, que permitan la búsqueda de grandes acuerdos sociales con la participación de la sociedad civil. Esta deficiencia del Estado explica, al menos parcialmente, el que muchos grupos organizados continúen expresándose como factores de presión y no como co-responsables en la solución de los problemas. En consecuencia, resulta de gran importancia crear, desde la vertiente oficial, las condiciones necesarias para que estas organizaciones de la sociedad civil asuman nuevos compromisos y competencias.

• **Limitaciones en los mecanismos de movilidad social**

Una de las grandes diferencias que en el pasado se observa entre Costa Rica y otros países de la región, es la existencia de mecanismos reales de movilidad social. Dos de los mecanismos que han hecho posible esta movilidad han sido la educación y el empleo público. Desde luego, esto debe examinarse a la luz de una sociedad en la cual existe gran homogeneidad étnica, un régimen político de respeto a la voluntad electoral, una distribución “socialmente aceptable” de la riqueza, en especial de la tierra, y un Estado que de diversas maneras se preocupa por la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más débiles.

⁶ En la Administración Figueres Olsen (1994-98) se llevaron a cabo dos eventos que buscaban acuerdos entre organizaciones de la sociedad civil y el gobierno. El primero de ellos en materia fiscal y el segundo relacionado con la política social. Durante la Administración Rodríguez Echeverría (1994-2002) se impulsó un proceso de concertación que incluía diez mesas temáticas. Lamentablemente los resultados y acuerdos logrados en este esfuerzo no se concretaron ya que el gobierno impulsó sus propios proyectos diferentes a los propuestos por las mesas de concertación.

Sin embargo, tanto la educación como el empleo público han ido perdiendo, paulatinamente, vigor y eficacia como herramientas útiles para alcanzar mayores niveles de ingreso y un status social más elevado. En el caso de la educación, el auge de los centros docentes superiores y el aumento desbordante de la población universitaria, ha producido un incremento en la oferta de profesionales, una desvalorización de los títulos y una saturación, al menos coyuntural, de un mercado laboral relativamente pequeño. En lo que concierne al empleo público, fórmula mediante la cual fue posible para muchos costarricenses incorporarse al mercado de trabajo con remuneraciones salariales en muchos casos superiores a la de la empresa privada, con garantías de inamovilidad (Servicio Civil) y con posibilidades de rápido ascenso, este tiende al estancamiento o a la reducción⁷.

Es así como en la Costa Rica de hoy se observa que dos de sus principales instrumentos de movilidad social están seriamente deteriorados y restringidos. Esto, sin duda, debe ser motivo de preocupación, ya que en tanto no aparezcan otros mecanismos válidos de ascenso, podría llegarse a una situación de frustración generalizada o a la legitimación de medios promocionales que en el presente se juzgan inconvenientes o faltos de ética e inmorales, pero que permiten obtener en forma rápida ingresos abundantes que aseguran una mejor posición en la escala social.

El narcotráfico y el lavado de dinero, la corrupción en la función pública, los delitos de cuello blanco y las acciones

⁷ Los programas de “movilidad laboral” aplicados desde finales de los años ochenta tuvieron como propósito reducir la planilla del Estado. A su vez, la creación de nuevas plazas en la Administración Pública se encuentra severamente restringida y solo puede hacerse en casos excepcionales con la aprobación de la Autoridad Presupuestaria.

ilegales en actividades empresariales (vg. contrabando, evasión de impuestos, pago de comisiones y sobornos) podrían llegar a recibir la aceptación tácita de la sociedad en el tanto haya ausencia de otras herramientas, más nobles y accesibles al grueso de la población, con las cuales mejorar la calidad de vida y ascender en el espectro social.

• **Participación de la mujer en el mercado laboral**

A partir de la década de los sesenta se comienza a observar en Costa Rica un considerable incremento de la participación femenina en las actividades económicas⁸. Así, la proporción de mujeres incorporadas a la fuerza de trabajo con respecto a la PEA en 1950 era de solo un 14.4%, porcentaje que se incrementó al 19.3% en 1973 y al 24.8% en 1980. De acuerdo a las Encuestas de Hogares estas tasas alcanzaron un 30% en el período 1987-92 y llegaron al 35.5% en 1998. No obstante, la participación aun se considera relativamente baja en comparación con parámetros internacionales.

Tradicionalmente las mujeres han trabajado en cuatro sectores económicos: (a) servicios sociales, comunales y personales (hogares); (b) servicios del gobierno general, principalmente instrucción pública y servicios de salud y sanidad; (c) industria manufacturera especialmente las ramas 31 y 32 de la clasificación CIIU; y (d) comercio, restaurantes y hoteles. Estos cuatro sectores aglutinaban en 1999 un 86% de las mujeres asalariadas. Los sectores no tradicionales que han aumentado la absorción de mujeres son el financiero, transporte y almacenamiento. Por su parte, la agricultura ha

⁸ Montiel, Nancy. 1999. "La mujer y el trabajo en Costa Rica en la última década", Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Costa Rica. Pag. 5.

expulsado mano de obra femenina debido a la contracción observada en la producción agropecuaria.

En el ámbito político la aprobación a finales de los años ochenta de la Ley de Igualdad Real de la Mujer, estableció la obligación de incorporar al menos al 40% de las mujeres en las estructuras dirigentes de los partidos y en las papeletas para cargos de elección popular. Si bien aún no se alcanza la paridad numérica, esta normativa se considera un avance importante en la búsqueda de una mayor equidad de género en la sociedad costarricense.

No obstante lo señalado, aun se observan diferencias importantes entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo en cuanto a los puestos de dirección y jefatura y los niveles salariales. De acuerdo con la Encuesta de Hogares⁹ el ingreso nominal promedio de los asalariados del sector privado en el año 2001 era de 126,538 colones para los hombres y de 85,971 para las mujeres. Esta diferencia es de un 47.2%. Igualmente significativas son las diferencias, aunque no tan grandes, entre los empleados hombres y mujeres del Gobierno Central (11.1%) y del Resto del Sector Público (11.9%).

• **Profundización de las diferencias sociales**

Dos aspectos que llaman la atención en la evolución reciente de Costa Rica es la forma en que se han ido profundizando las diferencias existentes en los patrones de vida de los diversos grupos socioeconómicos y la manera en que han ido desapareciendo los lugares de interacción y de contacto entre ellos. Pareciera que el estilo de vida escogido por los estratos sociales que se beneficiaron, primero con el mode-

⁹ Instituto Nacional de Estadística y Censos. Op.Cit.

lo de industrialización vía sustitución de importaciones e integración, y ahora con el esquema de liberalización y promoción de exportaciones, introduce elementos nuevos en la convivencia de los costarricenses.

Estos patrones de conducta están, desde luego, íntimamente relacionados con los mayores vínculos y contactos internacionales, con los sorprendentes adelantos de las comunicaciones y del transporte, y en general, con una evolución de la cultura occidental donde hay un grado superior de transnacionalización y donde el “efecto demostración” impone no solo la moda sino también patrones de vida. Es debido a estas circunstancias que en ocasiones se observan mas similitudes (valores, actitudes y comportamientos) entre estratos sociales homólogos en países diferentes que entre grupos sociales diversos en una misma sociedad.

Si se examinan los estamentos sociales que surgieron y se consolidaron en los últimos treinta años, y que han sido denominados “grupos emergentes”: industriales que crecieron amparados por la protección estatal, profesionales y gerentes contratados por empresas internacionales, delfines políticos que se incrustan en el sector privado y actúan como sus representantes y voceros, burócratas de alto nivel que trascienden los gobiernos, y una nueva generación que está destacando en el marco de la liberalización financiera y la promoción de exportaciones no tradicionales, es posible determinar, en muchos casos, formas de vida que se asocian con lo que Veblen denomina “los hábitos de consumo de los nuevos ricos”.

Costosas escuelas, colegios y universidades privadas han florecido para educar a los hijos de estos grupos emergen-

tes; residencias ostentosas han ido configurando barrios exclusivos y condominios millonarios con acceso restringido; y clubes privados han aglutinado a quienes buscan no solo un lugar de esparcimiento y diversión sino también el reconocimiento de su nuevo status y la interacción con “sus iguales”.

A su vez, los grupos más débiles de la sociedad han ido aglutinándose en barrios marginales que acordonan los principales centros urbanos, asisten a escuelas públicas con normas de excelencia inferiores a las privadas y carecen, en casi todos los casos, de lugares de solaz para los núcleos familiares. Muchos inmigrantes (niragüenses) han contribuido a la expansión de estas poblaciones.

Las implicaciones de estas situaciones trascienden lo formal para afectar la esencia misma de la convivencia nacional. Por un lado, se están integrando estratos sociales que solo se vinculan entre sí, permaneciendo por lo tanto, ajenos a lo que ocurre en el resto de la sociedad y retroalimentándose de sus propios valores, costumbres y creencias; impermeables e incluso insensibles a los problemas de los otros grupos. Por otra parte, esos estratos emergentes constituyen grupos de referencia para muchos hombres y mujeres que sin tener los medios económicos necesarios desean imitar su estilo de vida. Esto puede ser tanto una fuente de frustración (al no poder alcanzarlo) como una motivación para utilizar cualquier medio o recurso, legítimo o no, para lograrlo.

• **Transnacionalización del capital**

La evolución económica reciente en Costa Rica ha tenido entre sus muchas consecuencias, la de la “transnacionalización del capital”. La evolución, en una primera etapa, de

una economía agrícola especializada en café, banano y azúcar, hacia una estructura productiva con mayor participación del sector industrial, implica un ajuste sustantivo en la articulación del capital costarricense con el capital internacional. A su vez, los cambios de rumbo que hoy día se impulsan (que privilegian las exportaciones agroindustriales y las actividades terciarias: financieras, servicios, turismo y comunicaciones) conllevan también, desde el punto de vista del capital, modificaciones importantes en su identificación con la economía nacional y el resto del mundo.

El capital financiero, que representa un elemento dinámico de la liberalización económica y un eje estratégico del actual modelo de desarrollo, tiene características importantes que afectan no solo la estructura productiva nacional, sino también las relaciones sociales. Sin duda alguna este capital es más volátil, desarraigado e internacionalizado que el capital agrícola y el industrial. Sus conexiones con el resto del mundo son constantes y permanentes y se moviliza de una parte a otra en breves instantes, estimulado por oscilaciones, a veces imperceptibles, de las tasas de interés y por variaciones en los factores de riesgo. Se ha dicho que el capital financiero carece de nacionalidad y de principios éticos y que está al servicio del mejor postor. Tanto en el presente como en el futuro cercano el sector financiero se vislumbra como muy activo, ágil y altamente rentable.

Este devenir histórico de los grupos capitalistas en Costa Rica, similar al de muchas otras naciones occidentales, retrata una realidad cuyas implicaciones no deben perderse de vista al analizar el horizonte económico, social y político del país.

- **Conglomerados empresariales y concentración económica**

Como se ha señalado, la adopción del actual modelo de desarrollo basado en el comercio y la liberalización financiera ha ido configurando e incentivando en la economía costarricense dos nuevos sectores: el financiero privado y el exportador no tradicional¹⁰. Estas dos actividades han redituado elevadas tasas de rentabilidad, producto de condiciones especiales y estímulos fiscales abundantes.

A diferencia de la etapa de industrialización, en la que fueron nuevos grupos sociales los que asumieron las tareas de fundar empresas manufactureras y expandir la producción y el empleo, todo parece indicar que en la actualidad son estratos ya existentes, económicamente poderosos, los que se han asociado para acometer las actividades financieras y exportadoras. En lugar de sectores que emergen lo que se observa es la consolidación de los ya hegemónicos. En vez de una mejoramiento en el perfil distributivo lo que parece evidenciarse es una tendencia hacia la concentración.

Como aspecto importante y novedoso de este proceso debe mencionarse la aparición de “conglomerados empresariales” los cuales, como norma general, se aglutinan (en la mayoría de los casos de manera informal) alrededor de una entidad financiera privada y emprenden conjuntamente proyectos de producción y exportación de bienes no tradicionales. Posteriormente, estos conglomerados tienden a la expansión o integración de sus actividades originales o

¹⁰ Entre las actividades del sector exportador no tradicional destaca la producción agrícola de bienes como la piña, el melón, las flores y follajes y los productos marinos. También se incluye el desarrollo de la maquila en las zonas francas y el turismo.

incursionan en otros ámbitos, lo cual, dado el mayor poder que adquieren al actuar en forma coaligada, están en capacidad de afrontar exitosamente.

Repensar la estrategia

Sin duda alguna el horizonte de la economía nacional no es alentador. No solo no se observan en el corto plazo factores que puedan impulsar la producción de manera sostenible, sino que en el mediano plazo tampoco se vislumbran nuevas actividades que nos den el próximo empujón.

Frente a este panorama, pareciera que ha llegado el momento de repensar nuestra estrategia de desarrollo. La evidencia parece indicar que, tal y como ocurrió con el Modelo de Sustitución de Importaciones, que después de veinte años se agotó, dejando cosas buenas y malas, así también el actual modelo de liberalización ha llegado a su límite.

El mundo actual es muy diferente del que tenemos hace veinte años, cuando la crisis de la deuda nos ahogaba, el dogmatismo económico nos señalaba un único sendero y los organismos financieros internacionales imponían sus condiciones. En la actualidad la propia mentalidad de los organismos internacionales ha ido cambiando. Las críticas internas surgidas a lo interno de estas organizaciones han modificado su forma de ver el mundo. El Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, quien hasta finales de los años noventa fue Economista Jefe del Banco Mundial, y principal abanderado del llamado Consenso de Washington, ha aceptado haberse equivocado.

También la sociedad costarricense de hoy es distinta. Ha aprendido muchas lecciones y ha ganado experiencia.

Ahora sabemos, igual que Stiglitz, que (a) debe existir una relación compensada entre Estado y mercado, pues ambos son importantes y complementarios, (b) el gobierno excesivo es malo, pero también la debilidad del gobierno impide el crecimiento, (c) la cuestión no es cómo liberalizar rápidamente, sino cómo establecer el marco regulador adecuado, (d) la política pública debería esforzarse tanto en mejorar el gobierno como los mercados, y (e) la distribución del ingreso y la igualdad son importantes para el crecimiento, por lo que deben ser objetivos políticos explícitos.

En el presente tenemos muchas más opciones que la que tuvimos dos décadas atrás para escoger nuestro propio camino, pero, es necesario ser categórico. No se trata de introducir algunas modificaciones a la actual política económica para corregir algunas deficiencias, sino de darle un nuevo enfoque, completamente diferente al que actualmente tiene. Este golpe de timón tiene que orientarse hacia el crecimiento de la producción y hacia una más equitativa distribución del ingreso¹¹. Solo produciendo más puede Costa Rica aumentar su riqueza. Solo distribuyendo de una manera más equitativa es posible acrecentar el capital social y construir una sociedad más justa.

¹¹ No se trata de relegar la estabilidad como un objetivo importante de la política económica, pero sí de valorarla en relación con los objetivos de crecimiento y distribución. Buscar la estabilidad a cualquier costo no pareciera ser una estrategia que pueda aplicarse indefinidamente, como se ha hecho en Costa Rica por casi veinte años. A veces es necesario, de manera responsable, asumir el riesgo de unos puntos más de inflación, si con ello se logra incrementar la producción y el empleo y se puede reducir las desigualdad y la pobreza.

Bibliografía

- Attanasio, O. y Székely, M. 2001. “*Portrait of the Poor*”, Banco Interamericano de Desarrollo, John Hopkins University Press, Washington DC.
- Edwards, Sebastian. 2001. “*Dollarization and economic performance: An empirical investigation*”, NBER Working Papers Series No. 8274, National Bureau of Economic Research, Washington, DC., Mayo.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2001. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. Cifras Básicas sobre Pobreza e Ingresos. Julio 2001. Boletín Anual No. 6, Noviembre.
- Montiel, Nancy. 1999. “*La mujer y el trabajo en Costa Rica en la última década*”, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Costa Rica.
- Villasuso, Juan Manuel. 2001. “*Procesos electorales y política económica en Costa Rica*”. Publicado en: La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI (Rovira, Jorge editor). 2001. Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.
- Villasuso, Juan Manuel. *El nuevo rostro de Costa Rica*. Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL). Heredia, C.R., 1992

A MANERA DE EPÍLOGO:

**LOS CAMBIOS MÁS
RECIENTES**

Los cambios más recientes

Debido a los importantes cambios que han tenido lugar en el país en los últimos meses (2002/03), en las siguientes páginas se presentan las opiniones de algunos de los autores incluidos en esta publicación¹, quienes reflexionan sobre las implicaciones de esos acontecimientos en el campo político, económico y social.

• Plano Político

Desde hace algunos años son reiteradas las opiniones que afirman que los partidos políticos tradicionales se han debilitado. Ya para 1998 se daba una primera campanada de alerta sobre esa situación, al examinar aspectos como la cantidad de partidos que se hicieron presentes en la contienda electoral de ese año, el número de diputados electos por esos partidos y el elevado abstencionismo. De hecho, autores como Jorge Rovira, han mostrado esa debilidad, toda vez que la base electoral de esos partidos entre 1986-1998 para la conformación del Congreso se ha reducido paulatinamente².

¹ Doris Osterlof Obregón, Albino Vargas Barrantes, Gilberto de C. Lopes, Elbert Durán Hidalgo, José León Desanti Montero y Marcos Arroyo Flores.

² Ver: Rovira Más, Jorge. 2001. La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI. 1ª. Jorge Rovira. Editor. Ed. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, C.R., Pag. XIX.

Para las elecciones de 1998 la aparición de siete diputados “protesta” anunció un cambio en el patrón de preferencias de los partidos tradicionales (Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana) hacia los partidos políticos emergentes de alcance nacional. Esto se confirma en las elecciones del 2002, con la aparición del Partido Acción Ciudadana, el fortalecimiento del Movimiento Libertario y el alto porcentaje de abstencionismo (poco más del 30%).

Lo que se expresa en la contienda electoral del 2002, de acuerdo con Gilberto Lopes, es el resultado de una crisis política que tiene su origen en la pérdida de un perfil que diferencia a los partidos políticos tradicionales, sumado a la ausencia de resultados positivos de la estrategia económica impulsada por estos partidos; pero que además, continúa manifestándose con la ausencia de una propuesta alternativa de desarrollo para el país. En otras palabras, hay una declinación en la representación política, que en opinión de Klaus Bodemer obedece, en buena parte, al proceso de liberalización económica y democratización, lo cual provoca que los intereses sociales se desorganicen y desconecten de las redes de representación política, lo que a su vez genera que los ciudadanos se identifiquen cada vez menos con los partidos políticos y muchas veces ni siquiera tienen interés de votar³.

Esa menor identificación de los electores, cuya máxima expresión la encontramos en la última contienda electoral con el descenso que sufren los partidos políticos tradicionales, ha sido analizada por diversos estudiosos, entre ellos el politólogo Fernando Sánchez. En su criterio, en las elecciones

³ Bodemer, Klaus. *Entre la globalización, modernización y desencanto político: La democracia representativa frente a los desafíos actuales*. En: Rovira Más, Jorge. Op. cit. Pag. 6.

del 2002 hubo un importante aumento de la volatilidad electoral, es decir, de la cantidad de electores que cambiaron su voto de un partido a otro. Según Sánchez, la magnitud del aumento en la volatilidad del 2002 evidencia la erosión de las lealtades históricas hacia los principales partidos políticos, o lo que es lo mismo, un desalineamiento de partidos⁴. De alguna manera esto vendría a confirmar lo que este académico manifestaba un mes antes de las elecciones: “... Esto (las encuestas) a su vez, invita a considerar la posibilidad más bien de un “re-alineamiento” (*realignment*), una etapa posterior al de-alineamiento caracterizada por la identificación hacia un nuevo partido por parte de votantes antes independientes o leales a otro partido”⁵.

El hecho de que el aparente realineamiento partidario ocurrido después de las elecciones del 2002 se mantenga, y que su vez configure un cambio en el sistema partidario costarricense dependerá de muchos factores, pero en general a futuro pueden plantearse al menos dos escenarios, según opina Albino Vargas. En primer lugar, renace el bipartidismo ante la incapacidad de las nuevas fuerzas de consolidarse y ofrecer alternativas políticas consistentes y sólidas a los ciudadanos. En segundo lugar, efectivamente el bipartidismo está destinado a desaparecer, donde Liberación Nacional es el candidato más proclive a una desaparición o minimización de su rol histórico. En palabras del mismo Vargas, “nos encontramos ante una fase de transición entre lo que podría ser un sistema multipartidista o la consolidación nuevamente del bipartidismo”.

⁴ Sánchez, Fernando. En: *Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. 2002. Octavo Informe. 2001. San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación. Pag. 257.

⁵ La Nación. 6 de enero del 2002. Pag. 15

De acuerdo con el politólogo Marcos Arroyo, lo importante de destacar aquí es, que si después del análisis de las elecciones de 1998, el analista Jorge Rovira afirmaba que de acuerdo con los resultados electorales de ese momento el bipartidismo no se encontraba amenazado, pero sí erosionado⁶, porque no existía entre los partidos pequeños ninguno individualmente, ni se perfilaba ninguna coalición entre ellos, que hasta ese momento evidenciara suficiente fuerza político electoral como para retar el dominio de los protagonistas del bipartidismo⁷, hoy, luego de las elecciones del 2002, esto ha cambiado, y dependiendo de la capacidad que tenga una agrupación como el PAC para mantener su apoyo electoral y desarrollar una organización partidaria estable y permanente a nivel nacional, puede retar el dominio electoral del PUSC y el PLN; como coyunturalmente lo ha demostrado ya a nivel legislativo.

El evidente debilitamiento del sistema bipartidista costarricense ha significado, por lo menos a nivel parlamentario, un cuestionamiento a las viejas formas de hacer política, de acuerdo con Doris Osterlof. Esto a su vez, según Osterlof, ha implicado que desde el parlamento tenga que existir una mayor apertura al diálogo entre los mismos partidos y con otras organizaciones de la sociedad civil. La Comisión Mixta instaurada en la Asamblea Legislativa para debatir sobre una reforma estructural en el campo fiscal, que incluye tanto a diputados como a representantes de los sectores sociales, es la más clara expresión de esta situación.

En refuerzo de esta tesis, Albino Vargas opina que “el ensayo ha sido positivo desde el punto de vista de que pone a un

⁶ Rovira Mas, Jorge. Op. cit. Pag. XXIX

⁷ Ibid.

parlamento y a las fuerzas políticas, a entender que las grandes decisiones de país ya no se podrían hacer sin tomar en cuenta a la sociedad civil organizada o por los menos los segmentos más dinámicos. Desde ese punto de vista, la instauración de la Comisión Mixta es una especie de oxigenación de la institucionalidad democrática”.

Esta última apreciación de Vargas, es tanto más valedera si se toma en cuenta que una de las instituciones de representación democrática más desprestigiada es la Asamblea Legislativa. La posibilidad de que sectores sociales participen en la gestión legislativa, abre una ventana de oportunidades para fortalecer la imagen del Congreso, no solo a través de una mayor participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, sino también mediante la construcción de acuerdos que cuenten con el aval de los representantes de la sociedad civil. Por supuesto, aún falta mucho por avanzar en este campo y la Comisión Mixta es apenas el primer paso en esta nueva forma de construir acuerdos, aunque, según Elbert Durán, “lo malo es que todavía la ciudadanía no consigue enterarse a fondo sobre la verdadera dimensión del trabajo legislativo en lo que lleva de gestión y en lo que podría producir en el futuro”.

Además del cambio ocurrido a nivel parlamentario, es en el Poder Ejecutivo donde pueden visualizarse también variaciones importantes, y sobre todo en lo que se refiere a la imagen presidencial. No cabe duda que la incursión de Abel Pacheco en la arena electoral implicó una mayor personalización de la política, en el tanto la figura pasa a ser más importante que el partido. En este sentido, Marcos Arroyo opina que el actual presidente bien puede corresponder con lo que señala la autora Carina Perelli, en el sentido de que “la

búsqueda de hombres providenciales y de liderazgos fuertes basados en características personales del dirigente es una de las respuestas a las nuevas formas de hacer política”⁸.

Lo cierto es que el estilo peculiar del Presidente, de acuerdo con Elbert Durán, después de un año luce desgastado y empieza a perder credibilidad. Para este periodista “la reiteración de un verso ingenioso y florido frente a realidades duras y concretas gastó mucho la imagen presidencial. La gente está demandando propuestas viables, no más explicaciones, que interpreta como excusas, sobre la falta de recursos para ejecutarlas”.

Aunque si bien es posible reconocer que el estilo presidencial ha implicado, según Doris Osterlof, un cambio en las relaciones de poder de muchos grupos con el gobierno, para Elbert Durán, “al gobierno le está costando articular un diálogo político eficaz en las etapas previas a la toma de decisiones; no ha conseguido crear el estado de voluntad propicio para darle calado y respaldo a sus tesis y a sus explicaciones. Corre el riesgo, a veces, de verse neutralizado por las organizaciones sociales lanzadas a las calles”.

• **Plano económico**

En este campo todas las opiniones parecen coincidir en que no ha habido mayor cambio en la estrategia económica desarrollada por el gobierno, lo cual se traduce en una continuación de lo realizado en la administración anterior. Al respecto afirma Gilberto Lopes: “aunque el actual gobierno

⁸ Pirelli, Carina. *La personalización de la política. Nuevos caudillos, “outsiders”, política mediática y política informal*. En: Picado, Sonia; Zovatto, Daniel y Pirelli, Carina. 1995. Partidos y Clase Política en América Latina en los 90. Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Aseoría y Promoción Electoral. San José, C.R. Pag. 185.

trató de replantear el camino que en materia económica ha seguido el país en los últimos años, lo cierto es que no lo ha logrado”. De ahí que agregue: “el resultado es un gobierno que resume ese desconcierto, que trata de agrupar a sectores diversos, que trata de presentar un discurso renovador; pero es empujado con rapidez, sin anunciarlo claramente, por el mismo camino (ya ahora muy deteriorado, sin encantos que ofrecer), que hemos venido recorriendo en las últimas dos décadas”.

Esta opinión es compartida por Albino Vargas al apuntar: “el país sigue direccionado bajo el esquema económico de sesgo neoliberal. Yo creo que esta corriente monetarista, de déficit fiscal cero, de las restricciones de gasto público; de alguna manera siguen posicionadas, teniendo la iniciativa económica en el manejo de las políticas públicas...”. En igual sentido Doris Osterlof sostiene que “hay una propuesta de reactivación económica, muy sustentada en una línea que es una especie de continuación de la que traía el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez”.

La sensación de continuismo en la política económica también se refleja en la percepción que media entre la población, pues según Elbert Durán, “en lo económico predomina la sensación de que nadie es capaz de defender de manera eficaz los intereses de los ciudadanos y de que las bondades de la liberalización no llegan”.

Dentro de esta misma línea expositiva una de las áreas que reflejan la ausencia de cambios en materia económica, se relaciona con la falta de apoyo a sectores específicos. Para José León Desanti “el gobierno se ha desgastado en temas como los 200 días de clase o las restricciones al gasto públi-

co, olvidando promover los programas de desarrollo productivo como la ley PyME, el Sistema Nacional de la Calidad, el Consejo Nacional de la Competitividad, Promoción de la Competencia, Protección al Consumidor, desarrollo del Sistema Nacional de Garantías con el Banco Popular, etc. No han arrancado, y no parecen ocupar un lugar importante en la Agenda de Gobierno”.

En lo que al menos si parece abrirse un nuevo escenario es en lo que a negociaciones comerciales se refiere. Así lo señala Doris Osterlof: “por ahora hay campos sensibles que hay que trabajar a fondo, uno de ellos es una agenda que se complicó en lo comercial, al tener una serie de compromisos de negociaciones comerciales gruesas (Tratado con Estados Unidos, la Ronda de Negociaciones en la OMC, el compromiso del nuevo presidente con la Unión Aduanera). La negociación de estos tres aspectos van a marcar mucho hacia a donde van las políticas de desarrollo productivo”.

• **Plano social**

En materia social las reflexiones no parecen distar mucho de las expresadas en lo económico, es decir, tampoco en este campo los autores consultados visualizan grandes cambios. Aunque se reconoce la existencia de una política social, a criterio de Doris Osterlof presenta el inconveniente de no estar articulada con la propuesta económica del gobierno. En palabras de Albino Vargas: “la política social sigue siendo el furgón de cola de la política económica y no ha logrado tener el mismo nivel de esta”.

Por supuesto, esto genera que las prioridades del gobierno se concentren en otras áreas, lo que a juicio de José León Desanti es uno de los mayores pecados del actual gobierno, por cuanto al concentrar su atención en temas como la

crisis fiscal, “ha descuidado la parte social, donde las cifras son desalentadoras, pues ha aumentado el desempleo, hay un incremento de las patologías sociales (violencia doméstica, pobreza y criminalidad, especialmente en la violencia de los crímenes)”.

Desde el punto de vista de la concepción de la política social, tampoco se visualizan variaciones importantes. A pesar del reconocimiento que hacen Osterlof y Vargas sobre la inclusión dentro del gabinete del Presidente Pacheco de personas vinculadas con el sector social, para el segundo “la política social siempre va por el lado del asistencialismo, la focalización, las iniciativas aisladas, etc., y no hay un enfoque integral”.

Definitivamente, parece que este es el campo en donde menores cambios se han presentado, lo cual puede encontrar respuesta, por una lado, en la falta de articulación de un diálogo político eficaz en las etapas previas a la toma de decisiones, opina Elbert Durán; y por el otro, en la crisis política que presenta el agotamiento del proyecto neoliberal, que más bien ha acrecentado la disparidad social, de acuerdo con Gilberto Lopes.

Para Marcos Arroyo, en lo que al menos de momento se insinúa un cambio a nivel social, pero que tiene implicaciones en lo político y en lo económico, es en el rol que juegan los actores sociales en la construcción de una propuesta de desarrollo. Sectores laborales, empresariales, cooperativistas y solidaristas se han unido con este objetivo, según lo indica en su artículo Doris Osterlof. De hecho, la propuesta para la conformación de una Comisión Mixta que conociera del tema fiscal surge de estos sectores.

La importancia de este hecho, en criterio de Arroyo, es que ha permitido que sectores con posiciones e intereses diferentes, caso de los sindicatos y empresarios, logren ponerse de acuerdo sobre un marco general de valores y acciones compartidas, denominado ***“Propuesta de los Sectores Productivos, Costa Rica: Hacia la Tercera República frente a los Desafíos Nacionales del Siglo XXI”***, a partir del cual formular respuestas a los grandes problemas del país. Este nuevo ensayo de concertación social, empieza a materializarse en acciones concretas de cambio, cuyo ejemplo más notorio son algunas de las propuestas que se discuten en la comisión parlamentaria que analiza posibles reformas estructurales en materia fiscal.

SOBRE LOS AUTORES

Antillón Guerrero, Mayi

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Especialista en el diseño de políticas empresariales con énfasis en el fortalecimiento de la pequeña y mediana industria. Ha laborado como Directora Ejecutiva de la Unión de Cámaras y Directora de Desarrollo Institucional de la Federación de Entidades Privadas de Centro América y Panamá (FEDEPRICAP). Actualmente es Directora Ejecutiva de la Cámara de Industrias.

Arroyo Flores, Marcos

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica y con estudios avanzados en Derecho, en esa misma institución. Es investigador del Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL) y se ha dedicado al estudio de temas relacionados con la clase política y el poder político en Costa Rica. Recientemente colaboró en la elaboración de un estudio de percepción sobre la corrupción en el país.

Carazo Zeledón, Rodrigo Alberto

Licenciado en Derecho y Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Costa Rica. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Ginebra, Suiza. Defensor de los Habitantes de la República, 1993-1997. Profesor universitario en la Universidad de Costa Rica y en otras universidades públicas del país y del extranjero. Actualmente es Diputado por el Partido Acción Ciudadana.

De C. Lopes, Gilberto

Licenciado en Periodismo y en Historia por la Universidad de Costa Rica. Posee estudios de posgrado en Ciencias Políticas. Ha trabajado especialmente en temas internacionales. Ha publicado un libro sobre la guerra en El Salvador. Fundador de la Asociación de Prensa Extranjera en Costa Rica. Corresponsal para medios internacionales. Profesor universitario. Colaborador del Semanario Universidad.

Desanti Montero, José León

Ingeniero mecánico, con estudios avanzados de Ingeniería Química. Exministro de Economía, Industria y Comercio; y de Ciencia y Tecnología en la Administración Figueres Olsen 1996-1998. Dirigente gremial empresarial por casi 25 años. Presidente de la Asociación Costarricense de Industriales de Punto, (ACIP), expresidente de la Cámara de Industrias de Costa Rica. Actualmente se desempeña como Gerente General de FUNDES de Costa Rica.

Durán Hidalgo, Elberth

Licenciado en Periodismo, con estudios en la Universidad de Costa Rica y en la Universidad de Navarra, España. Ha sido subdirector de Telenoticias del Canal 7; director de Comunicación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); asesor y editor del Diario La Prensa, Nicaragua; corresponsal para Costa Rica del diario ABC de España. Exdirector de Noticias del Grupo Reloj.

Fallas Venegas, Helio.

Licenciado en Economía por la Universidad de Costa Rica y Magíster en Economía, Universidad de los Andes, Colombia. Consultor de organismos internacionales. Ex-Ministro de Planificación Nacional y Política Económica (1990-91). Coordinador Técnico del Informe “Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible”. Autor de varios libros y artículos sobre economía y desarrollo social. Actualmente ocupa el cargo de Ministro de Vivienda.

Gutiérrez Saxe, Miguel

Licenciado en economía por la Universidad de Costa Rica. Es Coordinador del Proyecto Regional Centroamericano para la preparación de informes sobre el desarrollo en los países y en la región centroamericana. Ha publicado cuatro libros en asocio con otros autores. Asesor de la Secretaría Ejecutiva del proceso de Concertación Nacional en la administración Rodríguez Echeverría. Desde 1993 labora como Coordinador del Proyecto Estado de la Nación.

Monge Agüero, Jorge

Ingeniero Industrial por la Universidad de Costa Rica, con una Maestría en Administración Pública de la Universidad de Harvard. Ha sido Director de la Cámara Nacional de Industrias. Fue Ministro de Planificación Nacional y Política Económica (1988-1990) y Viceministro de Recursos Naturales, Energía y Minas (1986). Fundador de la primera Comisión Nacional de Reforma del Estado (COREC I).

Osterlof Obregón, Doris

Egresada en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Posee una Maestría en Política Internacional de la Universidad Libre de Bruselas. Profesora en la Universidad de Costa Rica. Actualmente se desempeña como asesora de la Cámara de Comercio Costarricense (CADEXCO) y además integra la Comisión Mixta de la Asamblea Legislativa que trabaja en una propuesta de Reforma Fiscal.

Raventós Vorst, Cisca

Máster en Sociología por la Universidad de Costa Rica. Posee un Doctorado en Ciencias Sociales del New School for Social Research, de New York, Estados Unidos. Con la categoría académica de Catedrática, actualmente se desempeña como Directora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, en donde también es docente, tanto en la Escuela de Antropología-Sociología, como en la Escuela de Estudios Generales.

Rojas Rodríguez, Cristina

Abogada y Notaria Pública por de la Universidad de Costa Rica. Fue Embajadora de Costa Rica ante el Japón y Encargada de Negocios de Costa Rica ante los Países Bajos. Consultora nacional e internacional. Ha sido funcionaria profesional judicial con 18 años de experiencia. Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas. Especialista en proyectos de cooperación internacional, con énfasis en el Sector Justicia.

Vargas Barrantes, Albino

Posee estudios en Sociología en la Universidad de Costa Rica. Sindicalista. Secretario General de la Asociación Nacional del Empleados Públicos y Privados (ANEP). Es además, Coordinador Nacional de la Federación Nacional de Trabajadores de los Servicios Públicos. Miembro del Consejo Consultivo del Proyecto Estado de la Nación. Actualmente integra la Comisión Mixta de la Asamblea Legislativa que trabaja en una propuesta de Reforma Fiscal.

Vargas Solís, Luis Paulino

Licenciado en Economía. Tiene una Maestría en Relaciones Económicas Internacionales y estudios doctorales en Ciencias Políticas. Es profesor en las Universidades de Costa Rica, Nacional y Estatal a Distancia. Es investigador en esta última. Ha publicado dos libros y numerosos artículos en revistas científicas, así como en periódicos y revistas de circulación nacional.

Villasuso Estomba, Juan Manuel

Licenciado en Economía por la Universidad de Costa Rica, con una Maestría en la Universidad Estatal de Louisiana (Estados Unidos). Profesor de la Universidad de Costa Rica con la categoría académica de Catedrático. Entre 1984 y 1986 se desempeñó como Ministro de Planificación Nacional y Política Económica. Ha sido consultor para numerosos organismos internacionales. Entre sus publicaciones cabe destacar su trabajo “El nuevo rostro de Costa Rica” (1992).

Con el propósito de agrupar temáticamente las variadas contribuciones, el libro se ha dividido en tres secciones:

- Dimensiones de los procesos de cambio.
- Los actores sociales en los procesos de cambio.
- Procesos de cambio y desarrollo socioeconómico.

Los diversos ensayos enfocan tanto aspectos conceptuales como situaciones concretas de la realidad costarricense.

La sociedad costarricense ha experimentado cambios importantes en los últimos años. Esos cambios, generados tanto por la dinámica interna como por el contexto y las presiones externas, han tenido un ritmo propio y han seguido un derrotero que tiene sus particularidades y especificidades.

¿Cuál es la naturaleza y la dinámica de los cambios ocurridos? ¿Cuáles son sus implicaciones de cara al futuro? ¿Quiénes son los ganadores y quiénes los perdedores de estas transformaciones? Para dar respuesta a estas y otras interrogantes, se han recogido en esta obra las opiniones de destacados especialistas que más allá de lo descriptivo buscan interpretar las causas y las repercusiones de los cambios.

No resulta arriesgado afirmar que el hilo conductor que enlaza los diferentes trabajos que conforman este libro es el de evaluar las implicaciones que las modificaciones en las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales han tenido y tendrán en el futuro sobre la creación y distribución de la riqueza, la equidad social y los valores democráticos en Costa Rica.