

# El destino de Costa Rica y la Educación Superior

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

Ángel Ruiz



**ANGEL RUIZ**

**EL DESTINO DE COSTA RICA  
Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR**



**ANGEL RUIZ**

**EL DESTINO DE COSTA RICA  
Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

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

**CONARE EUCR ETEC EUNA EUNED**



## **DEDICATORIA**

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

***Jorge Vargas Carranza.***

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



# CONTENIDO

Índice de Cuadros	xi
Índice de Gráficos	xiv
Siglas Usadas	xv
Prefacio	xix
Agradecimientos	xxiii

## Capítulo Primero

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

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

## Capítulo Segundo

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

### Capítulo Tercero

#### GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y NUEVO

#### ESTILO DE DESARROLLO

135

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

### Capítulo Cuarto

#### LA EDUCACIÓN NACIONAL

171

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

**Capítulo Quinto****LA SOCIEDAD COSTARRICENSE Y LA  
EDUCACIÓN SUPERIOR**

219

- EL CRECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR 220
  - Expansión y diversidad de opciones formativas 224
- LA FINANCIACIÓN UNIVERSITARIA 226
- LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN LA EDUCACIÓN 234
  - La dirección de la inversión pública 234
  - La composición social de las universidades 238
  - La “rentabilidad” de la educación superior 242
- ESTADO, EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD CIVIL:  
*PERSPECTIVAS GENERALES* 247
  - La demanda de educación superior 247
  - La distribución de espacios académicos 249
  - El influjo demográfico 251

**NOTAS**

255

**BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS**

287

**SOBRE EL AUTOR**

301

## INDICE DE CUADROS

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

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

# ÍNDICE DE GRÁFICOS

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

# SIGLAS USADAS

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

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

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

## PREFACIO

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

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

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

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

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

La primera apreciación que introduciremos afirma la *transición* de estilos de desarrollo en la valoración de los últimos 20 años, en un mundo que ha hecho del cambio vector fundamental, y en donde podemos decir que lo transitorio enmarca todos los acontecimientos. El predominio de la inseguridad y la incertidumbre. El análisis de la transición de estilos nos obligará a precisar los rasgos dominantes de cada uno, a la vez que el sentido de acontecimientos y decisiones que fueron determinantes para su evolución. La Guerra Civil del

48, la nueva *Constitución Política* de 1949 y la reforma social no pueden escaparse de este proceso. ¿Cómo se vio afectada toda la sociedad durante varias décadas por estas reformas profundas? La crisis económica de los ochenta, excusa o causa para nuevas reformas, deberá ser analizada con el detalle que se merece. Y, de la misma manera, las acciones de estabilización macroeconómica, el cambio de modelo económico, y los nuevos agentes sociales. Aquí se volverá imprescindible analizar asuntos como la deuda interna, la estructura productiva, y, con cierto detalle, la situación y destino de los sectores de energía y telecomunicaciones: tema medular, que ha puesto en juego no solo la economía, sino también la política y la gobernabilidad nacionales. Al son de los cambios internacionales en la economía, la política y la tecnología, diversas fuerzas sociales nacionales empujaron a drásticas modificaciones hacia una realidad diferente: una nueva relación entre sociedad civil y Estado, que está todavía en construcción.

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

razones y sinrazones de la gobernabilidad y sus posibilidades en el escenario histórico que sigue.

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

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

Hemos buscado una aproximación con énfasis en lo cualitativo, sin embargo nos pareció pertinente introducir suficiente información y apoyo cuantitativo para el discurso intelectual que desarrollamos. De igual manera, dada la naturaleza a veces polémica de algunos de los temas tratados o de las

interpretaciones que hacemos, y para facilitar ulteriores investigaciones, hemos consignado con detalle las referencias bibliográficas que utilizamos a lo largo del libro.

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

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

**Angel Ruiz**

Director

*Centro de Investigaciones Matemáticas y Meta-Matemáticas*

Universidad de Costa Rica

8 de setiembre del año 2000



## AGRADECIMIENTOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Angel Ruiz**

# CAPÍTULO PRIMERO

## ENTRE “ESTILOS” DE DESARROLLO

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

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

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

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

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

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

## ESTILOS DE DESARROLLO NACIONAL

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

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

### El estilo “liberal”

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

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

### **La intervención del Estado**

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

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

(multiplicadas por 3 entre 1932 y 1939). Estos últimos gastos públicos, evidentemente, generaron un déficit fiscal, pero se consideraron políticamente imprescindibles.<sup>4</sup>

Es importante subrayar el papel del Estado durante estos años. La creación del *Instituto del Café*, en 1933, fue una intervención estatal nítida. En ese momento, los cafetaleros se vieron imposibilitados de fijar arbitrariamente los precios del café; se trataba de una intervención que respondía a un reclamo y a una presión de un sector social que se veía perjudicado por la crisis: los pequeños productores de café. Otra acción de intervención fue la Ley de Abastos de 1932, que fijó precios para productos básicos. Varias otras leyes se dieron entre 1934 y 1937 y fueron ratificadas por la Ley de Subsistencia de 1939. En el mismo sentido, en varios años de la década de los 30, se hicieron acciones legales para ofrecer pequeñas parcelas para campesinos sin tierra. Finalmente, una de las reformas más significativas, que representa también una intervención estatal: la reforma bancaria de 1936<sup>5</sup>, con la que nació el Banco Nacional de Costa Rica, con una serie de atribuciones importantes en las finanzas nacionales. Estas acciones de injerencia estatal se daban, sin embargo, dentro del estilo liberal de desarrollo; incluso, con gobiernos liberales “puros”.

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

“lo social” es lo que permite explicar las características del primer gran momento de la creación de un nuevo estilo nacional de desarrollo en los años cuarenta.

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

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

## **EL ESTILO DE DESARROLLO DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX**

### **La primera etapa: *Calderón Guardia***

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

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

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

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

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

aliados en la confrontación contra Hitler. En este lado del Atlántico, en Costa Rica, el Partido Comunista se transformó en Vanguardia Popular.

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

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

### **Una segunda etapa: *Figueres***

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

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

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

Se apuntaló la elección de Ulate, pero, además, para asegurar permanentemente la pureza electoral, se creó un Tribunal Supremo de Elecciones independiente, y la Contraloría General de la República para frenar la corrupción y controlar las finanzas estatales. Con relación al Tribunal, en la Asamblea Nacional Constituyente, se le dio rango constitucional, a sus

miembros todas las inmunidades y prerrogativas de los Supremos Poderes de la República, y, también, todo lo relativo a materia electoral en discusión en la nueva Asamblea Legislativa debería, a partir de entonces, consultarse al Tribunal (el desacuerdo con el Tribunal requeriría las dos terceras partes de la Asamblea). Además, debe añadirse la creación del Régimen de Servicio Civil que permitía una defensa del empleado público: mayor continuidad laboral y menor exposición a los cambios de gobierno (romper la igualdad entre empleados públicos y los “pegabanderas” del grupo político vencedor).

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

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

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

Esta puede decirse que era la agenda que nutrió la guerra civil. Pero en 18 meses de Junta Fundadora de la Segunda República, con más de 800 decretos de ley, y en combinación con los resultados de la Asamblea Nacional

Constituyente, se crearon las bases definitivas del nuevo estilo de desarrollo nacional de casi toda la segunda mitad del siglo. Los objetivos de los reformadores apuntaban al desarrollo de una nueva distribución de la riqueza y las oportunidades sociales, con especial beneficio para los sectores medios; un marco político y económico que suponía nuevos protagonistas sociales y nuevas reglas del juego que toda la sociedad debía jugar. A la vez que los fines de emersión social y política, el planteamiento incluía una promoción importante del bienestar social, y la preservación de derechos sociales plasmados en leyes de la Administración de Calderón Guardia (y darles contenido efectivo pues hasta este momento no se alejaban mucho del papel). Esto se hizo con fricciones evidentes dentro de la coalición de grupos que se unieron contra la alianza “calderocomunista”. Por otra parte, se propuso empujar una reconversión de la economía nacional que permitiera la industrialización y la diversificación productiva, en el mejor espíritu de los proyectos “desarrollistas” de la época.

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

Lugar relevante ocupó la abolición del ejército en diciembre de 1948 que, aunque ya era una institución de importancia menguada en el país (desde los años 20), tuvo un impacto definitivo: afirmación de institucionalidad y civilidad en la vida nacional. En su abolición pesaron muchas cosas, como los conflictos internos en la Junta de Gobierno. Para algunos autores, la decisión del 2 de diciembre buscaba debilitar la posición de Cardona, que se encontraba al frente del Ministerio de Seguridad, y otros allegados a Figueres. Debe

recordarse que en abril del 49 Cardona motivó un intento de golpe de Estado. Sin embargo, según declara el mismo Cardona hace poco, en una entrevista que dio en 1998: la idea era suya y buscaba debilitar la tentación de usar Costa Rica para los viejos planes “anti-dictadura” de la *Legión Caribe*.

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

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

Completaba este cuadro sociohistórico la aprobación del sufragio femenino (las mujeres votaron por primera vez en 1953) y la ciudadanía plena

a la población negra de Limón. El 20 de junio de 1949 la Asamblea Nacional Constituyente, bajo propuesta del Licenciado Gonzalo Ortiz Marín, aprobó el voto de la mujer.

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

¿Por qué Figueres recurrió a las armas para resolver la crisis política y de gobernabilidad de los años 40? Este es un asunto interesante, históricamente. Para algunos, en realidad los grupos Acción Demócrata y centristas que se integraron en el Partido Socialdemócrata no tenían muchas vías de ascenso social y de tomar el poder; por la vía de la negociación con el Partido Republicano el camino estaba cerrado y en la movilización de masas el camino estaba ocupado. Como señala el sociólogo Manuel Solís: había pocas opciones, la única alternativa era buscar una alianza amplia antigubernamental y buscar

liderazgo dentro de esa coalición. El camino militar era una opción que permitía avanzar en esa dirección. ¿Consecuencias? Siendo la cabeza de lanza de una coalición muy heterogénea ideológica, política y socialmente, una vez en el poder el bloque empezó rápidamente a desintegrarse cuando empezaron a definirse acciones de mayor profundidad social y política o cuando las agendas personales entraron en competencia ¿Fue el cálculo político la razón para la acción militar? ¿Intervinieron otros asuntos como el carácter de Figueres (por ejemplo, su temperamento español: Manuel Formoso)? Una suma vectorial de elementos parece ser la respuesta. Es decir: todos ellos intervinieron en cierta proporción. Un tema para los historiadores.

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

juraron su odio. La pregunta vuelve: ¿habría Costa Rica dado el salto hacia el nuevo estilo de desarrollo por medio de un pacto Ulate-Calderón y sin una junta como la de Figueres? Es difícil suponerlo así. En todo esto, sin embargo, tampoco puede afirmarse que Figueres rompiera completamente el tejido político de la época. El pacto entre Figueres y Ulate que permitió la acción de la Junta de Gobierno, la posterior restitución de Ulate, y una Constitución negociada, manifestaba que además de la circunstancia política y la convergencia de intereses personales, de alguna manera, existió consenso ideológico entre los principales componentes políticos de la coalición vencedora en el 48 (sin embargo, esta convergencia se debilitó en poco tiempo, aunque de una manera lenta).<sup>18</sup> Pero, además, la realidad es que la Constitución que se promulgó en el año 1949 recogió todos los planteamientos y reformas que se hicieron durante los años 40. Debe verse, más bien, como una resultante de posiciones políticas y sociales de varios grupos y partidos que aunque bajo el influjo central de los vencedores incluyó, también, planteamientos de los vencidos. No recogió, sin embargo, una de las propuestas de los mismos socialdemócratas: un capítulo sobre el Estado y la propiedad (que promovía una función social del Estado y la propiedad), el cual luego nutriría la plataforma ideológica del PLN.

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

Finalmente, no puede dejarse por fuera del escenario un elemento que permitirá ayudar a explicar algunas de las características de las siguientes décadas (como la persistente polarización en dos bandos o grupos políticos): la represión política sobre los vencidos. Aunque los calderonistas la sufrieron, el

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

En otro orden de cosas, y para referirnos a un debate sobre la relevancia en la configuración del estilo de desarrollo de las acciones de Calderón Guardia frente a las de Figueres Ferrer: ¿qué fue lo decisivo? Hemos considerado conveniente considerar dos etapas de un solo periodo en que se transforma el estilo de desarrollo nacional. Durante bastantes años, los vencedores de la contienda establecieron *su* historia, a veces dejando por fuera la mejor perspectiva histórica. Las garantías sociales y laborales aprobadas durante la administración de Calderón Guardia, ya sea que fueran respuesta de

un sector dirigente a la presión de la cuestión social y a la fuerza del partido comunista (antes del pacto), o que este último hubiera participado más decisivamente en su gestión que lo que se suele reconocer, o que esas reformas estuvieran reducidas al papel, representaban un salto cualitativo con relación a la intervención estatal en la vida social. También, debe reconocerse, no obstante, que la perspectiva política reformadora propiamente del *calderonismo* no era tan amplia e integral como la de los mismos comunistas o la del *Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales* y el Partido Socialdemócrata. Si Figueres y los planteamientos socialdemócratas no se hubieran asido del poder ¿habrían tenido continuidad las garantías sociales? Es difícil especular con la historia, pero probablemente la respuesta sería negativa. Por eso, nos parece que debiéndose incluir las acciones de la Administración Calderón Guardia ya señaladas, el vector inicial decisivo de la construcción del estilo de desarrollo dominante en la segunda mitad del siglo XX fue el proyecto y asunción del poder por Figueres y el Partido Socialdemócrata en la historia nacional.

## **Un nuevo estilo de desarrollo**

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

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

El nuevo estilo de desarrollo engendró una nueva coalición de fuerzas sociales y políticas. Los grupos dirigentes reformadores se habían hecho del poder aprovechando una coyuntura electoral, astutamente se colocaron en una posición de *control político*, para lo que la creación del PLN<sup>23</sup> era instrumento decisivo: conjunción de gobierno y partido para ejercer el poder (hasta la

creación del PUSC, en 1983, no existió una verdadera contraparte política a esa maquinaria, tal vez solo *La Nación*; los gobiernos opositores fueron resultado más bien de divisiones internas del PLN.) A través de este mecanismo político se promovió la creación de clases y grupos socioeconómicos que sostuvieron "materialmente" el modelo: industriales y clases medias (urbanas y rurales). Estas últimas asociadas al Estado y sus instituciones o a las acciones económicas y financieras de las mismas (créditos, subsidios, protecciones, etc.)<sup>24</sup>

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

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

Sin llegar a sobredimensionar este hecho en la evolución histórica de Costa Rica, porque de los mismos datos se desprende que *la mayoría es de clase baja*, debe señalarse la importancia de los sectores medios a lo largo de toda su historia. Desde el siglo pasado y en la primera mitad del presente una pequeña producción campesina, sobre todo localizada en el Valle Central, jugó un papel significativo en las características de este país. De igual manera, en la segunda parte de este siglo el crecimiento del Estado generó sectores medios considerables que han jugado un papel clave en la definición del devenir nacional.<sup>25</sup> Un detalle muy importante sobre el lugar de los empleados públicos: en 1970 constituían alrededor de 130 mil personas, lo que significa el

23% de la población económicamente activa, y ya en 1980 llegaron a constituir 227 mil, es decir, el 27% del PEA. Es decir, en la década de los 70 su número se expandió en un 75%.<sup>26</sup>

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

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

Dos aspectos merece la pena comentar: el gasto social y la conciliación social. El presupuesto nacional destinado a los servicios sociales,

especialmente salud y educación, se incrementó sistemáticamente entre 1950 y 1978. Todos los indicadores sociales progresaron. Se trataba del compromiso estatal con el bienestar de la población: el Estado benefactor. De la misma manera, los conflictos sociales que emergían en aquellos sectores menos beneficiados por el nuevo modelo económico (campesinos pobres o artesanos urbanos por ejemplo) eran resueltos, mayoritariamente, en la conciliación: se "compraban" o se creaban instituciones para paliar la situación. El mecanismo se volvió general: el Estado cedía ante los grupos de presión, ya fueran sindicatos, empresarios, agrupaciones políticas, o empleados públicos. Si bien el mecanismo generaba estabilidad y paz sociales, creaba distorsiones importantes en la economía nacional. Estas se irían acumulando durante los años hasta crear una situación insostenible para el crecimiento y el progreso nacionales.

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

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

De la misma manera, para propiciar la industrialización se establecieron políticas proteccionistas, barreras arancelarias muy altas e incentivos productivos para el sector. Era una poderosa inversión en el sector y una

recanalización de recursos extraídos de la economía agroexportadora, los impuestos y el endeudamiento.

Políticamente, como señala Rovira, es posible dividir el período que va de 1948 a 1980 en dos: de 1948 a 1970 de 1970 a 1980.<sup>28</sup> Con relación al primer período, lo característico es la alternancia en el control del Poder Ejecutivo entre el Partido Liberación Nacional (y las fuerzas sociales que representaba) y los sectores contrapuestos a esa opción política y social. Mientras tanto, en el período que va de 1970 a 1980 se dio por primera vez un control sucesivo del gobierno de Costa Rica posterior a la Segunda Guerra Mundial. Entre 1970 y 1998, el Partido Liberación Nacional controló el gobierno en cinco ocasiones, mientras que la oposición a ese partido lo hizo en solo dos ocasiones, una de ellas, del 78 al 82 caracterizada por la crisis más profunda del país en la posguerra.

## **El cooperativismo**

Uno de los aspectos particulares del nuevo estilo de desarrollo fue la relevancia que se dio a la generación de cooperativas. Un punto importante en su expansión fue la *Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional* de setiembre de 1953, que hizo de la correspondiente Sección del Banco Nacional de Costa Rica un Departamento de Cooperativas para apoyar todo tipo de cooperativas y no solo las agrícolas e industriales. En 1962, por otra parte, se fundó la Federación de Cooperativas de Caficultores R.L. De 1953 a 1964, se pasó de 6 cooperativas a 82. Un nuevo avance jurídico se dio en 1968, en la Administración Trejos Fernández, con la Ley de Asociaciones Cooperativas. En 1973, ya había 287 cooperativas afiliadas al Departamento de Cooperativas del Banco Nacional.<sup>29</sup> En el año 1969, se creó la Unión Nacional de Cooperativas R.L. (una confederación que incorporaba federaciones y cooperativas) y, en 1973, el Instituto de Fomento Cooperativo. En 1982, FEDECOOP R. L. tenía 29 cooperativas produciendo un 30% de la cosecha de café en el país (según datos proporcionados por el exrector de la UCR Eugenio Rodríguez, tomados, a su vez, de un trabajo de Oscar Aguilar Bulgarelli y Carlos Luis Fallas Monge).<sup>30</sup> Aunque gobernantes liberacionistas y no liberacionistas han apoyado este movimiento, éste estuvo íntimamente ligado

al discurso ideológico del *Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales*. De hecho, se reconoce que la transformación del Ingenio Victoria en cooperativa, debido a la incautación de esa propiedad en manos de la familia Niehaus, durante la Segunda Guerra Mundial, fue iniciativa del CEPN, que encontraba en el cooperativismo un mecanismo para promover una distribución de la riqueza y más oportunidades sociales dentro de las reglas de la sociedad capitalista. Tanto el cooperativismo del CEPN como el *solidarismo* (nacido bajo el influjo ideológico de Alberto Martén) han sido instrumentos con el propósito de debilitar los antagonismos sociales inherentes a la sociedad moderna. Dos características deben tenerse en cuenta: por un lado, el cooperativismo ha requerido siempre de un apoyo considerable del Estado y, por otra parte, los grupos más beneficiados por el mismo han sido algunos sectores medios. El cooperativismo, entonces, sintonizaba perfectamente con el estilo de desarrollo de estos años. Los comunistas y otros grupos políticos extremistas normalmente han visto en ellos medios para debilitar las luchas populares, porque alejan a los sectores involucrados de premisas sustentadas por la “inevitable” lucha de clases.

## La industrialización

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

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

El balance de la industrialización es complejo. Por un lado, en 1972 supuso un 25% de las exportaciones, pero, por otro lado, por la composición del capital invertido así como su carácter de ensamblaje final, no tuvo un significativo impacto económico o social local.<sup>32</sup> No se puede negar que, a pesar de sus limitaciones, el empleo que ofrecía y la inversión productiva que suponía jugarían un papel social amortiguador durante la difícil década de los 80. La experiencia empresarial, también, fue importante. Sin embargo, todo el proceso tuvo grandes debilidades, que pronto analizaremos con mayor detalle.

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

Con perspectiva del largo plazo: la agroexportación (con menor o mayor diversificación) siguió representando la columna vertebral de la economía costarricense (era el sector que, en general, obtenía las divisas y, precisamente, a partir del mismo se hicieron transferencias altas al industrial como hacia el Estado<sup>33</sup>). Puede asegurarse que el modelo de la sustitución de importaciones y el desarrollo industrial, asumidos éstos como los instrumentos decisivos para el crecimiento económico nacional, fracasaron en muchas de sus pretensiones. A la larga: la economía agroexportadora y el bolsillo de los ciudadanos subsidiaban la industria. La voluntad de industrialización obligó a un gran endeudamiento del país y a un crecimiento del déficit fiscal. Entre 1966 y 1972, la importación de materias primas y equipo para la industria sobrepasó en 250 millones de dólares la exportación industrial: un déficit que alguien tenía que cubrir.

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

### **El Estado empresario**

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

El modelo económico de desarrollo impulsado después del año 1948 combinaba varios protagonistas: por un lado, el sector agropecuario como exportador para el mercado mundial, por el otro el sector industrial orientado hacia el mercado interno y de Centroamérica (su participación en el PIB pasó de tener en 1957 un 14,1% a un 18,6% en 1970, hasta un 22% en 1979) y, por último, un Estado en crecimiento (desde un 18,2% en 1970 a un 23,9% en 1980<sup>36</sup>). Este esquema económico fue el que empezó a encontrar sus fronteras en la década de los 70. En síntesis, se trataba de un esquema de desarrollo económico frágil: un sector industrial tremendamente vulnerable (por su dependencia con relación al sector agroexportador y con relación a las materias primas y bienes de capital necesarios para sus productos), asociado a un Estado en expansión e intervencionista, todo aunado a un sector agroexportador que encontró sus fronteras (debido principalmente al estancamiento de la demanda externa y a la pérdida de rentabilidad de las inversiones en este sector<sup>37</sup>, se

redujo su participación en el PIB del 24,1% en 1970 al 18,3% en 1979). La política económica proteccionista tampoco favorecía una mejor calidad de la producción industrial nacional, debilitando su competitividad más allá de la región. Sólo se podía augurar una crisis tarde o temprano. Una vez que se redujeron las exportaciones, inevitablemente, se condujo al desbalance en la balanza de pagos: una tendencia hacia el déficit crónico en la relación entre exportaciones e importaciones.<sup>38</sup> El déficit en la balanza comercial solo podía ser ventilado, como siempre, ya fuera por la inversión extranjera directa o por la deuda externa. En los años 60, cuando el Mercado Común Centroamericano estaba en expansión, el capital extranjero jugó un papel importante. En los años 70, el papel principal lo jugó el endeudamiento externo.

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

Los dirigentes costarricenses era conscientes de las consecuencias de las debilidades de la industrialización realizada: excesivo peso de las repatriaciones al extranjero en utilidades y poco control nacional, poco capital privado nacional para poder realizar inversiones productivas, y poca retribución al país en términos de empleo y transferencia tecnológica. Y, en esos años, resultaba evidente que el Mercado Común Centroamericano había llegado a sus límites y no le servía al país: los otros países “manejaban” mano de obra más barata y mercados de menor capacidad adquisitiva. No resultaba un buen “negocio” para el país de esa manera. Había que buscar otras opciones. La búsqueda para proseguir la industrialización nacional motivó una nueva fase de mayor intervención estatal especialmente, en la administración de Daniel Oduber: el Estado *empresario*. La situación se puede resumir así: ante la crisis económica internacional de los años 1974-1975 (lo que ya era suficiente advertencia para repensar el modelo económico que tenía Costa Rica de cara al contexto externo), en lugar de revertir el curso económico anterior, se dieron acciones adicionales de mayor intervención del Estado en la vida nacional. Estas acciones contribuyeron a disparar aún más los gastos nacionales, incrementar el desbalance comercial y provocar un mayor nivel de

endeudamiento externo. La inversión pública creció a una razón anual de 183% entre 1974 y 1977. El corazón de la nueva estrategia: CODESA (fundada en 1972, durante el tercer gobierno de José Figueres Ferrer). De nuevo, de algún lado había que sacar recursos: menos créditos para los industriales y más deuda (de 164 a 1061 millones de dólares entre 1970 y 1978). Algunos opinan que esto le costó al PLN las elecciones de 1978.

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

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

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

Aquí conviene un comentario global. Costa Rica, al igual que la mayoría de países de América Latina con extremos diferentes, adoptó un esquema de desarrollo económico basado en intervención estatal, proteccionismo y una industrialización orientada a la sustitución de importaciones. Las debilidades del modelo se concentraban en la naturaleza de la industrialización que se perseguía: no se favorecía la inserción en los mercados internacionales, con productos inteligentemente escogidos y crecientemente competitivos. Se decidió producir lo que ya se producía afuera (que se importaba) aunque con menor calidad, gracias a un pequeño mercado, cautivo y protegido. Debe decirse que la existencia de los recursos que proveía la agroexportación permitía que se hiciera este experimento de industrialización. Ahora bien: las posibilidades para que esta industrialización permitiera una rápida acumulación de capital y que sostuviera crecimiento, diversificación y mejoramiento industriales eran casi nulas. Ni por los mercados escogidos, ni por el carácter de los productos que se decidió producir, ni por la composición del capital que intervenía en la industria (características de la presencia extranjera, que exigía –por ejemplo– repatriaciones rápidas), se podía nutrir un sector industrial nacional fuerte y competitivo. El proteccionismo que se escogió tanto en las fronteras nacionales como luego en las regionales (que teóricamente podría haber servido de escudo mientras nuestras empresas se preparaban) solo sirvió para disminuir su pertinencia y su competitividad internacionales, y para esconder las debilidades del esquema económico escogido. En esto debemos ser claros: el pecado no fueron tanto las medidas proteccionistas –mientras se entendieran como transitorias en una estrategia– sino que éstas hayan potenciado una política industrial inadecuada. Tampoco el problema estaba en una fuerte intervención económica del Estado, sino en que ésta intervención fue equivocada. Ante la ausencia de un crecimiento industrial sustancial y sostenido, que asegurara empleo y recursos, y con dependencia en un sector agroexportador por “definición” siempre vulnerable, los propósitos de desarrollo nacional y de equilibrio social solo se podían sostener por el Estado, y, por ende, con su endeudamiento. Este escenario estaba definido así desde principios de los años 1970, pero varios factores dieron oxígeno por algunos años. Para Costa Rica, al igual que para muchos países del Tercer Mundo, la “ayuda” decisiva vino de la expansión en las posibilidades de crédito de los mercados financieros internacionales de principios de los años 1970 (nutrida por los llamados “petrodólares”). Esto atrasó el colapso. Y, más aun, sirvió

para ocultar los males estructurales de la economía nacional: una vulnerabilidad extrema, que amenazaba con la catástrofe en cualquier momento.

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

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

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

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

### **La crisis**

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

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

La Administración Carazo buscó por la vía de un endeudamiento mayor responder a la crisis. Pero la situación de los mercados financieros internacionales era otra a la de los setenta, el crédito disponible se encontraba ahora en organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, dotados de una filosofía específica en el manejo macroeconómico, y que establecían muchas condiciones. Carazo firmó 3 acuerdos con el Fondo Monetario Internacional<sup>41</sup>, pero no pudo cumplir ninguno; la prescripción del FMI era drástica: privatización de empresas estatales, recorte del gasto público, despidos y reducción de programas sociales, eliminar subsidios para productos básicos, etc. La receta era muy difícil de aplicar en ese entonces por dos razones: constituía una ruptura precipitada y violenta del Estado benefactor y, a la larga, de un estilo de desarrollo; el contexto político centroamericano era extremadamente volátil (Revolución Sandinista, guerra civil en El Salvador). Parecía un auténtico callejón sin salida: colapso del modelo económico y urgencia de drásticas reformas, a la par de inviabilidad política.

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

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

### **La estabilización macroeconómica**

La estrategia de estabilización debió esperar, por razones políticas evidentes, a una nueva administración gubernamental: la de Luis Alberto Monge. Para comenzar, debe tomarse en cuenta la contundencia del triunfo de Luis Alberto Monge en febrero de 1982: un 58,5% del total de votos emitidos.<sup>42</sup> El país quería soluciones para salir de la crisis. Los primeros 100 días de ese gobierno fueron decisivos. Ya en diciembre de 1982 Costa Rica obtenía créditos del FMI (“stand by”) para un ajuste que implicaba nuevos impuestos, aumento tarifario en servicios públicos, reestructuración de la deuda externa, reformas bancarias y promoción de exportaciones. Firmados en 1983 y 1984, acuerdos de deuda fueron de gran importancia y tuvieron, por supuesto, un gran impacto en los presupuestos públicos. Un primer PAE se firmó en 1985<sup>43</sup> (simplemente daba continuidad a varias de las acciones que habían sido adoptadas en los años anteriores); otro se firmó en 1988,<sup>44</sup> en el gobierno de Oscar Arias Sánchez. Un tercero<sup>45</sup> en 1994, pero no llegó a desembolsarse (por la mala situación económica de 1994), pero hablaremos de éste adelante.

Entre 1982 y 1985, el objetivo central fue la estabilización macroeconómica, enfrentar las obligaciones de la deuda externa y cumplir la

prescripción de los organismos internacionales. Los tres objetivos globales del PAE II fueron: reducir los aranceles, aumentar los incentivos a las exportaciones y reducir el gasto estatal y los subsidios para la producción agrícola hacia el mercado interno (los granos básicos).<sup>46</sup>

### **El contexto político de los cambios**

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

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

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

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

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

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

organismos promotores como CINDE y el Ministerio de Comercio Exterior. La influencia política y económica de los norteamericanos (en especial mediante la AID) fue tan decisiva en estos años que se suele reconocer constituían un "Estado paralelo" (John Biehl).

El manejo de la situación "geopolítica" por los dirigentes costarricenses facilitó las acciones de estabilización. Sin embargo, los planes de los norteamericanos contemplaban incluso la presencia de tropas en territorio nacional: a lo que no estaba dispuesta la Administración Monge Alvarez. La "contraestrategia" no se hizo esperar: una proclama de neutralidad del país y una marcha multitudinaria en 1984, que congeló temporalmente la situación. El gobierno siguiente resistió la presión norteamericana aún mejor: el plan de pacificación propuesto por Oscar Arias<sup>52</sup>, que firmaron los cinco presidentes centroamericanos, frenó los planes de militarización y confrontación de la Administración Reagan. También, creó las bases para el progreso pacífico y democrático de la región.

### **Los cambios estructurales**

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

rama de las reformas planteadas, puesto que se buscaba crear un modelo económico.

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

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

## **Los cambios económicos**

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

Antes: progreso sostenido en la calidad de vida; después: inestabilidad. Esta percepción es relevante para la comprensión de la situación actual.

Antes de proseguir, recapitulemos las tres causas fundamentales de la crisis: en primer lugar, las características específicas del desarrollo económico de Costa Rica que se estableció después de 1948; en segundo lugar, la crisis económica internacional en la mitad de los años 70 y el alza de los precios del petróleo, así como las altas tasas de interés; y en tercer lugar, no se puede evadir su consignación: la política económica que sostuvo la Administración Carazo<sup>54</sup> (contradicciones en la gestión gubernamental como consecuencia de la heterogeneidad de las fuerzas políticas que bajo la Coalición Unidad lo llevaron al poder en el año 1978). Ahora bien, no se puede dejar de jerarquizar estos vectores. A Carazo le tocó "bailar con la más fea". Las opciones que tenía esta administración gubernamental no eran muchas para poder esquivar la crisis económica. De la misma manera, la crisis internacional y el problema de la deuda externa, que afectó a toda América Latina, se habrían podido enfrentar mejor si el país hubiera contado con un desarrollo económico menos vulnerable. Aunque todo se sumó en aquel momento, el nudo fundamental de la crisis se encontraba en la política económica que siguió nuestro país durante tantos lustros.

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

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

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

Durante el período 1985 a 1998, el proceso de reducción del proteccionismo se realizó con mayor o menor intensidad. Un dato: la desgravación arancelaria pasó de tasas por arriba del 100% a una banda entre el 18 y el 1 por ciento.<sup>55</sup> Para algunos economistas, en la Administración Figueres este proceso se debilitó un poco<sup>56</sup>, debido a dos elementos: por un lado, presiones de algunos sectores productivos y, por otro, la presión de la Deuda Interna. Si bien se ha promovido una reducción del proteccionismo, más en las administraciones socialcristianas que en la liberacionistas, el proceso ha sido en general bastante gradual. Las respuestas de los sectores sociales afectados por esta acciones, como en el caso de los productores de granos básicos, han tenido que tomarse en cuenta en el establecimiento de los ritmos de las reformas. La apertura comercial ha supuesto convenios o acciones bilaterales

en diferentes grados de desarrollo (con México, Centroamérica, Dominicana, Chile, Canadá) como multilaterales, en especial el ingreso en la OMC, que enfatizan, por supuesto, la desgravación recíproca y mercados más libres.

Por otro lado, se han dado acciones en la dirección de permitir la participación privada, nacional e internacional, en sectores económicos en los cuales han existido monopolios estatales (finanzas, electricidad y telecomunicaciones, seguros, infraestructura, salud), con resultados diversos. Hasta el momento lo más relevante se ha dado en el sistema financiero, el cual, en un mundo que ha hecho del capital "abstracto" y las finanzas el corazón de la economía mundial, resulta un asunto medular. Más significativo aun para Costa Rica, donde temas como la banca nacionalizada fueron vectores centrales del anterior estilo de desarrollo. Hagamos un breve recuento. Desde 1984 se eliminó la fijación de tasas de interés y los topes de cartera que tenía antes el Banco Central (modificaciones a la Ley de la Moneda y a la Ley Orgánica del Banco Central aprobadas por la Asamblea Legislativa el 19 de agosto de 1984: abrían el camino para el fortalecimiento de la banca privada<sup>57</sup>, y era una de las principales demandas de la AID en Costa Rica). Desde ese momento, empezaron a jugar un papel más importante los intermediarios privados, pero no sería sino hasta el año 1996 que se abrirían a la empresa privada los depósitos para cuentas corrientes. Esto último se hizo en el año 1995, a través de la nueva ley del Banco Central. Por ejemplo, esta ley dio validez a los contratos en moneda extranjera y pagables en moneda nacional al tipo de cambio del mercado, se permitieron las Casas de Cambio. También, por otro lado, la nueva ley convirtió la Auditoría General de Entidades Financieras en la Superintendencia General de Entidades Financieras, con el propósito de supervisar y fiscalizar el sistema financiero.

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

cambios a través del número de bancos privados: 5 en 1980, 16 en 1986 y 24 en 1996 (los más grandes en los años ochenta). El crecimiento de la cartera crediticia, los activos y el patrimonio de los bancos privados se expandió notablemente durante estos años.<sup>58</sup> Aun así, alrededor de un 70% de los pasivos del Sistema Bancario Nacional está en manos estatales.<sup>59</sup>

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

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

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

Uno de los elementos decisivos del nuevo patrón de desarrollo ha sido el abandono de la sustitución de importaciones y la búsqueda de una inserción del país en la economía internacional. Sobre esto ha existido una gran convergencia de opiniones, lo que, dado el escenario histórico dominado por la internacionalización y la globalización, no podría ser de otra forma. El país ha buscado una reconversión de la industria con la nueva mentalidad y en esa

dirección muchas acciones se han desarrollado, con éxito relativo. Más adelante analizaremos el comportamiento del sector exportador, sus avances, debilidades y retos. Lo que deseamos resaltar ahora es que la promoción de las exportaciones y la competencia internacional son y lo serán siempre vectores centrales del nuevo patrón y estilo de desarrollo.

El esfuerzo exportador se ha promovido de muchas maneras. Una de las más importantes fue un sistema de incentivos fiscales (en particular para productos no tradicionales y hacia fuera de Centroamérica). Tres ejemplos de esto son: el contrato de exportación, el régimen de zonas francas y el régimen de admisión temporal. No es poco significativo el hecho que ya en el año 1976 se había dado un paso con relación al estímulo de exportaciones, cuando se firmó la Ley de Promoción de Exportaciones, que estableció los CATS, así como la exoneración de algunos impuestos y el establecimiento de CENPRO. Es decir: no se puede afirmar categóricamente que en el anterior modelo había un sesgo antiexportador en todas sus etapas, aunque globalmente así lo haya sido (de hecho entre el año 1976 y 1984 las exportaciones no tradicionales no tuvieron un desempeño muy exitoso). Pero ya en el año 1984, con la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público, se eliminó una buena cantidad de los impuestos a las exportaciones no tradicionales y la exoneración de impuestos a la importación de bienes e insumos de capital orientados a la producción exportadora. No debe dejar de mencionarse que, desde 1985, existe un programa de incentivos para el sector turismo que incluye desde subsidios, exoneración de impuestos hasta condiciones especiales para la inversión en infraestructura. Lo que se esperaba era la creación del contexto y las condiciones económicas y comerciales y políticas apropiadas para que, sin incentivos fiscales a la exportación, el sector productivo pudiera estar en condiciones de competir en la arena internacional. El balance no es uniforme: convergencia de resultados positivos y negativos. Los incentivos a las exportaciones, resultaron ser insostenibles dado su gran costo fiscal<sup>60</sup>, El impacto de los CATs en las finanzas nacionales ha sido enorme: entre 1984 y 1999 se estima en unos 293 mil millones de colones a valor actual (unos \$1.000 millones). El exministro de Hacienda de la Administración Figueres Olsen, Francisco de Paula Gutiérrez fue crítico: "... el país no midió cuál iba a ser el costo de la política; ha sido un costo muy alto por dos razones: por el monto absoluto y por lo extenso y discriminatorio. Fue un periodo muy largo y benefició a un número no muy amplio de empresas".<sup>61</sup> la política económica ha

tendido a eliminarlos progresivamente.<sup>62</sup> Además, al costo se añadió la corrupción: en 1998 estallaron gruesas situaciones de fraude con los CATs (5 casos hasta principios del 2000), que condicionaron, aun más, la conciencia ciudadana para no apoyar más estas acciones.<sup>63</sup> La Administración Rodríguez tomó una posición abierta de rechazo.<sup>64</sup> Debe reconocerse, sin embargo, como señala el empresario Marco Vinicio Ruiz: que representaron un aporte para el desarrollo del país, a pesar de que su problema fue el haber sido un incentivo para la inversión más que para las exportaciones.<sup>65</sup>

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

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

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

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

Puede decirse que antes de la Administración Figueres Olsen se dieron solo dos acciones orientadas hacia la reforma del Estado: la privatización de CODESA y los planes de movilidad laboral que se realizaron en esos años. Por eso, decimos que una segunda etapa con un énfasis mayor en la reforma del Estado arrancó en la Administración Figueres Olsen. Esta administración (salvo por un año de *lapsus* en cuanto a las medidas de estabilización con su separación del PAE III) continuó y con gran consistencia los esquemas económicos previos de las administraciones Monge, Arias y Calderón Fournier<sup>67</sup>; pero, además, lo que es importante de considerar, emprendió reformas institucionales significativas con base en un acuerdo político entre el expresidente Calderón Fournier y el presidente Figueres (firmado en el año 1995): se incluía cambios institucionales, el proyecto de reforma de la Constitución llamado garantías económicas, reformas a los regímenes de pensiones y algunos proyectos de reducción de aranceles con respecto a Centroamérica. Entre los cambios institucionales el acuerdo planteaba el cierre del IFAM y el CONICIT, así como el traslado al sector privado de algunas instituciones como LAICA, INFOCOOP, DINADECO, etc. La realidad es que muchas de estas acciones no se han llevado a la práctica, ya sea por la oposición de empleados públicos, por dificultades de negociación política dentro y fuera de la Asamblea Legislativa, como por el descrédito que sufrió este pacto Calderón-Figueres en la sociedad civil, producto probablemente de la ausencia de planificación, precisión, factibilidad y comunicación apropiada de las acciones planteadas. La intención iba en el sentido de la reforma del Estado, hacia una reducción del déficit fiscal, a trasladar varias actividades estatales a manos privadas y a una racionalización y “eficientización” de la acción pública.

Una de las reformas en esta dirección se hizo a partir de la quiebra del Banco Anglo Costarricense; fortuitamente o no, el cierre de este banco representó una acción de cirugía institucional y de reforma del Estado. No debe olvidarse, sin embargo, que el cierre del Banco Anglo Costarricense tuvo un efecto negativo importante sobre el fisco. Este se vino a sumar a las consecuencias de la crisis cambiaria de México a finales del año 1994. Y a fundamentar la, llamada por algunos, “recesión” de los años 1995-1996.<sup>68</sup>

De la misma manera, se planteó esa administración la ampliación de diversas privatizaciones, por ejemplo en el INS (además de BICSA y el Banco de Costa Rica), que tampoco se ha realizado. Otra acción en ese sentido de

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

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

La reforma del Estado es el asunto de mayor trascendencia a resolver en los siguientes años. Esto involucrará un replanteo de las relaciones entre Estado y sociedad civil que existieron en el anterior estilo de desarrollo y las que hemos vivido en los años de transición, pero también, dado el contexto político internacional (y la experiencia que se ha tenido en los “ajustes

estructurales” realizados desde los años 80), colocará en el tapete la necesidad de hacer un balance de las medidas que ya se han tomado en esta transición. No puede dejar de decirse, sin embargo, que, al iniciarse el siglo XXI, los costarricenses nos enfrentamos a un escenario en el que no existe ni un plan estratégico que conduzca la colectividad hacia el progreso colectivo, ni, mucho menos, una voluntad política y social, un consenso nacional y un liderazgo para materializarlo. En el corazón de la problemática económica y social del país se encuentran la política, la gobernabilidad, y las posibilidades de nuestra democracia.

### **Las matemáticas del PIB nacional**

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

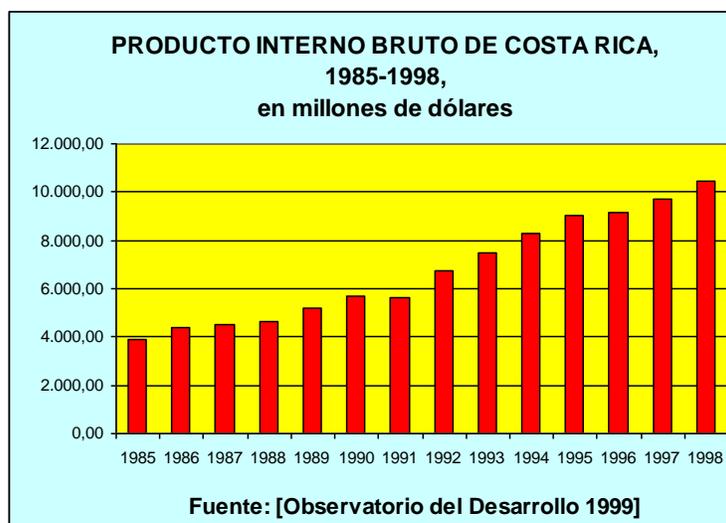
que las medidas de rigor y austeridad fiscales que se realizaron en los pasados años pudieron haber sido excesivas, la posibilidad de nuevas decisiones económicas y financieras a realizar con un mayor margen (endeudamiento externo, por ejemplo), y un aumento en los presupuestos de los sectores calculados con base en porcentajes del PIB (como la educación). También, tendrá consecuencias en la carga total de los impuestos: al ser un 12,5% del PIB resulta relativamente menor que lo que se requeriría en el país. Esta corrección permitirá una mejor evaluación de la política económica seguida en la transición de estilos de desarrollo nacional, y permitirá orientar con mayor precisión los pasos a seguir. En lo que sigue, sin embargo, utilizaremos los datos adquiridos con la metodología vieja, que no varían nuestro análisis, orientado en esencia a las tendencias y procesos generales.

### **Un primer balance de la nueva política económica**

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

Todo esto gracias a la expansión y diversificación de las exportaciones que tuvieron un importante impacto en el crecimiento económico. En el periodo 1978-1998, la producción pasó de \$3.500 millones a \$10.400 millones, el ingreso por habitante de \$1.600 a \$2.900 por año, y las exportaciones

subieron de \$865 millones a unos \$3.800 millones.<sup>70</sup> Véase el gráfico que recoge el crecimiento del PIB en dólares entre 1985 y 1997, datos tomados con base en la metodología anterior.



Más aún, en 1999 el PIB per cápita, según la nueva metodología para calcular el PIB, fue de \$3.900 (3.201 con la anterior). Además, mientras la deuda externa representaba en 1982 un 118 %, en 1998 (unos \$2.600 millones) solo un 26%.<sup>71</sup> En diciembre de 1999, la deuda externa era (unos \$3.356,8 millones), 26,3% con base en la metodología anterior, con la nueva resulta ser un 20,2%. Hay cierto consenso en que el esfuerzo ha sido positivo y los resultados muestran importantes logros. La valoración se vuelve aún más positiva y despierta cierto optimismo porque el nuevo PIB actualizado, al indicar mayor riqueza comparativamente de la que se reflejaba en el indicador, refleja que se ha dado un mayor progreso económico que el que se suponía. Debe consignarse con claridad: a pesar de la austeridad fiscal innecesaria que

se dio, indiscutiblemente brinda una mejor nota a la política económica seguida, y, por ende, al nuevo modelo de desarrollo económico que se ha estado construyendo desde hace casi 20 años. No obstante, todavía el camino recorrido es muy insuficiente.<sup>72</sup> Además, de cara al futuro, el juicio económico “optimista” debe entenderse como apenas una variable a tomar en cuenta, porque no se puede olvidar que los ejes de la dinámica social no son solo de naturaleza económica: varios actores y planos participan y siempre lo harán en el escenario nacional. Nos repetimos: el destino de la economía nacional depende mucho de dimensiones políticas, sociales y culturales. Sin embargo, la nueva valoración del PIB ofrece un margen mayor para la acción económica, política y social. Volveremos sobre este tema.

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

Antes de analizar algunas dimensiones especialmente relevantes de la realidad nacional, y realizar un balance de las perspectivas, cabe preguntarse: ¿por qué se dio esta orientación en la política económica del país con énfasis en la apertura, no proteccionismo, reducción del Estado, fuerte actividad de

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

influencia norteamericana desde el principio), antes que las circunstancias de la economía internacional durante esos años colocaron en una posición relevante para definir y condicionar las políticas de desarrollo en muchos países.<sup>73</sup>

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

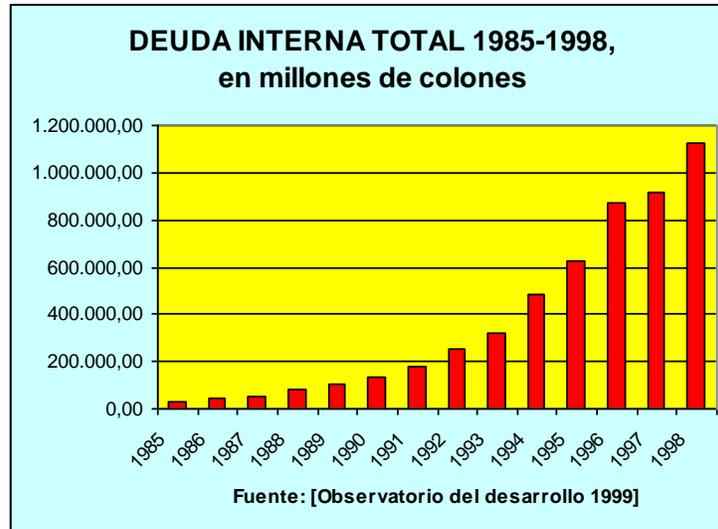
Hemos establecido en las páginas anteriores las características principales de un estilo nacional de desarrollo en construcción: una transición decisiva para los costarricenses del Siglo XXI. Para completar otra parte de nuestro análisis, que hace un escrutinio más bien general de la sociedad costarricense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

### **La deuda interna**

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

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

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



Según la vieja metodología de cálculo del PIB, en el año 1995 fue del 36,1% del PIB, y en 1996 de 31,7%<sup>75</sup>. Según CEFSA (Consejeros Económicos y Financieros S.A.) se pasó de representar un 26% de la producción nacional en el año 1978 a un porcentaje cercano al 40% en 1998 (1.128.129,20 millones de colones).<sup>76</sup> En diciembre de 1999, la deuda interna representó 1.581.900 millones<sup>77</sup>, más o menos un 36,2% del PIB Sin embargo, todos los cálculos deben corregirse: con base en la nueva metodología, en ese mismo año 1999, la deuda interna representó un 27,8%. Con vieja o nueva metodología para el cálculo del PIB, la deuda interna es un problema muy serio. Su corazón: al existir un desequilibrio fiscal, los gobiernos recurren al endeudamiento interno, pero esto ejerce una gran presión sobre el mercado financiero y las tasas de interés en particular. El círculo es inevitable porque al incrementarse las tasas de interés, también, se incrementa el tamaño de la deuda interna y, con ello, el desequilibrio fiscal.<sup>78</sup> Si el Gobierno tiene que destinar mayores cantidades al pago de intereses que, además, son crecientes, debe sustraer recursos a otro tipo de tareas importantes del Estado; pero, además, la deuda interna tiene una implicación directa sobre la economía privada: obliga a este sector a pagar costos mucho más elevados por los recursos financieros esenciales para la producción y el empleo.

Este análisis conduce a afirmar que mientras no haya una racionalización del gasto público en correspondencia con las posibilidades de la economía nacional, siempre habrá desequilibrio fiscal y, por ende, no habrá estabilidad económica. Todo esto refuerza la importancia de la reforma del Estado. Puesto en otros términos, lo que ha sucedido es la ausencia de una profunda reforma del Estado, lo que aumenta el déficit fiscal, y a eso se añade la ausencia de crédito externo por razones internacionales (los gobiernos han recurrido al crédito interno para financiarse, empujando hacia arriba la deuda interna pública). No se ha aprobado todavía un capítulo de “garantías económicas” que reduciría el margen de acción gubernamental con relación al manejo del déficit público. Thelmo Vargas y otros economistas, por ejemplo, sugieren un límite de 1 por ciento del PIB para el déficit. Pero ésta es otra discusión compleja, pues el margen de maniobra podría considerarse, también, un instrumento para impulsar políticas sociales necesarias para la misma economía. ¿Cuánto déficit conviene a una economía? Es algo que no puede asumirse de manera abstracta y rígida. Como señala el Vicepresidente del Banco Mundial, Joseph Stiglitz: “No hay una fórmula simple para determinar el nivel óptimo del déficit fiscal. El déficit óptimo –o la escala de déficit sostenibles– depende de las circunstancias, incluyendo: estado cíclico de la economía, las perspectivas de crecimiento en el futuro, los usos del gasto público, la profundidad de los mercados financieros y los niveles de ahorro e inversión nacionales.”<sup>79</sup> Países de alto desarrollo humano han manejado déficit fiscales relativamente altos (porcentajes con relación al PIB): Finlandia un -6,3%, Suecia -8,3%, Canadá -4,3%, Estados Unidos -4,1%, Francia -4,2%; aunque en los Países Bajos de un -1,2% y en Noruega de 2,45.<sup>80</sup> Para algunos economistas: la situación debe manejarse con una mentalidad menos fiscal y más productiva. Anabel Ulate, por ejemplo, afirma: “la deuda se paga si se acelera el crecimiento. El Gobierno puede enfrentar sus deudas si el gasto en que incurre genera un mayor crecimiento”.<sup>81</sup> El problema es cuando el gasto público y la deuda aumentan y no hay crecimiento. Sin duda, el país requiere una estrategia lúcida de reforma institucional, en efecto, libre de maniqueísmos ideológicos pero, también, seria y responsable. No debe concebirse solamente en términos económicos o fiscales, debe invocar el marco más amplio de sus dimensiones.

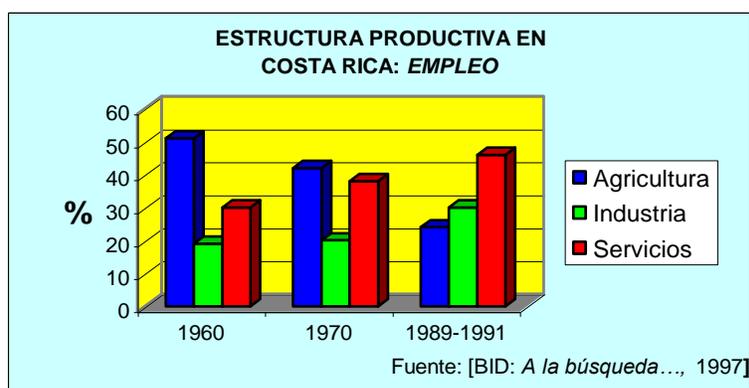
Una de las medidas más importantes que se tomó en la Administración Figueres con relación a los ingresos tributarios, fue la Ley de Justicia Tributaria, aprobada en agosto de 1995, que, entre otras cosas, tipificó como

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

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

## **Transformación de los agentes productivos**

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



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

Por el otro lado, es importante subrayar que el peso creciente del sector exportador en la vida nacional implica una reconversión de su lugar económico, político y social en el conjunto del país, lo cual posee consecuencias importantes para la estructura productiva nacional. El impacto

del sector exportador en Costa Rica en los últimos 15 años se puede medir por el número de empresas (por ejemplo, entre 1992 y 1997: pasó de 1.751 a 1.909<sup>85</sup>), empleados (77.962 en 1997<sup>86</sup>), y capital; pero, también, deben subrayarse cambios en la forma de vida y de cultura de los costarricenses que esto ha supuesto.

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

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

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

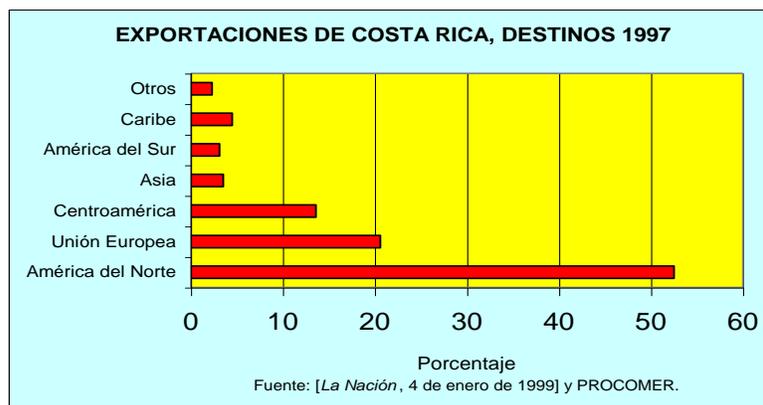
Ahora bien, aquí hay un tema que no se puede evadir: los regímenes de Zonas Francas y de Perfeccionamiento Activo se han expandido mucho, pasando de representar un 19% en 1980 a un 30% en 1997. Si se incluyen éstos y los servicios por turismo en los datos de la exportación (valor FOB de las exportaciones de bienes y servicios), lo que pareciera útil, se obtiene \$1.951 millones en 1990 y \$4.825,9 millones en 1997.<sup>87</sup> Las exportaciones en 1997 crecieron un 8,8% y las importaciones un 12,6%.<sup>88</sup> Ya comentaremos esto.

La composición de la exportación de bienes por sectores se consigna en un 57,5% para el industrial, 34,4% en el agrícola y un 8,1% en pesca y sector pecuario.<sup>89</sup> Una observación sobre la agricultura: aunque en los últimos 3 años se han debilitado un poco,<sup>90</sup> las exportaciones agrícolas siguen siendo

decisivas: pasaron de \$563,6 millones en 1983 a \$820,9 millones en 1990, y a \$1778,1 millones en 1996. Durante los años noventa las exportaciones agrícolas se han más que duplicado. Especialmente las no tradicionales: del 29,1% de las exportaciones agrícolas en 1985 al 61,7% en 1996.<sup>91</sup> Los rubros más importantes en las tradicionales han sido banano (creció un promedio anual del 2% entre 1990 y 1996), café y azúcar.<sup>92</sup> En las no tradicionales, las más dinámicas: “piña, follajes y hojas, plantas ornamentales y el melón.”<sup>93</sup>

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

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



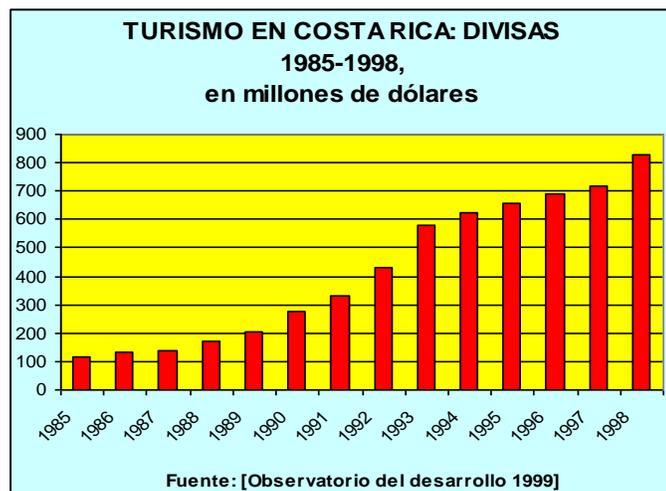
Como se puede ver el principal destino es América del Norte con un 52,5%, la Unión Europea (20,6%) y Centroamérica (13,6%). Si nos detenemos en las exportaciones tradicionales, los datos cambian un poco: Norteamérica 48%, la UE 45% y Centroamérica 0,002%. Mientras en las no tradicionales: Norteamérica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

Un dato interesante que consigna el crecimiento de la actividad exportadora en el país: 690 empresas iniciaron ventas entre 1996 y 1997. En

1997, generaron empleo a casi 17.903 personas e incrementaron el número de productos vendidos fuera del país en un 40%.<sup>95</sup> Un 70% de estas empresa son industriales, 20% agrícolas, 8% pecuarias y de pesca, y 2% de maquila.

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

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



Un lugar especial merece el sector turismo, por su impacto no solamente en las divisas sino, también, en el conjunto de la vida social. Véase el gráfico

anterior para manifestar una tendencia al crecimiento: desde 1988 es aceleradamente creciente. En 1987 representaba un ingreso de \$136,2 millones.<sup>97</sup> Diez años después, en 1997, representó el 7,5% del PIB (calculado con la metodología vieja) y un 22% de las exportaciones. En 1998, 942.853 turistas ingresaron a Costa Rica. Dejaron alrededor de \$829,4 millones.<sup>98</sup> El crecimiento entre 1997 y 1998 fue de un 13% según el Instituto Costarricense de Turismo.<sup>99</sup> La competencia con otros países de la región será un asunto que obligará a tomar acciones en este vital campo económico y social: según el presidente de la Cámara Nacional de Turismo de Costa Rica, Mauricio Ventura, el principal obstáculo es la ausencia de una estrategia.<sup>100</sup> Dada la envergadura del sector turismo resulta inevitable que su evolución condicione significativamente la vida cultural, educativa, laboral y comunal de amplios sectores de nuestro país.<sup>101</sup> Sin duda, también está en juego el equilibrio ambiental para que la actividad sea sostenible.

### **La inversión extranjera**

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

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

plantas y las flores por el lado agrícola, y, por el lado industrial, los textiles y, más recientemente, la industria electrónica y de alta tecnología en general. En el terreno de los servicios la inversión extranjera no ha sido relevante, salvo probablemente en el caso del turismo.

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

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

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

Merece otorgarle relevancia especial a las empresas de alta tecnología. Aunque desde finales de los 80 se ha dado este tipo de inversión en Costa Rica, ha adquirido una extraordinaria importancia en las administraciones Figueres y Rodríguez. Lo más significativo o “emblemático”, si se quiere, fue el logro de la instalación de la empresa INTEL en territorio nacional (en 1998 ya representó alrededor de un 13% de las exportaciones nacionales, en 1999 la

venta de los microcircuitos de INTEL, \$620,8 millones, representaron un 38,7% de las exportaciones realizadas por el país durante el primer trimestre, y unos \$1.500 millones en diciembre de 1999 con dos plantas). Un “monstruo” del mundo de los microprocesadores al establecerse en un país como Costa Rica genera varias cosas: por un lado, recursos en términos de capital invertido, infraestructura, exportaciones, mano de obra. Pero, también, implica muchas otras cosas: empresas que acompañan a INTEL para suplirla de una serie de productos o procesos intermedios en la fabricación de *microchips*. Sin embargo, probablemente lo más importante que se ha logrado con una acción de esta naturaleza es la *acreditación* de Costa Rica por la escogencia realizada por una empresa como INTEL. Si INTEL escogió Costa Rica, la “mesa está servida” para que otras empresas de alta tecnología, también, escojan Costa Rica para invertir directamente; y esto es lo que, precisamente, ha sucedido en los últimos años (Photocircuits Corporation, EMC Technology, DEK USA, etc.). Otro caso reciente: la empresa Procter and Gamble con un Centro Global de Servicios en Santa Ana, una primera etapa en el año 2000.

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

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

electrónicas de tecnología sino, en general, a las empresas, instituciones y los diferentes procesos de desarrollo fundamentados por el conocimiento.

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

<b>COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE COSTA RICA, 1994, 1997, 1998</b>						
	<b>1994</b>		<b>1997</b>		<b>1998</b>	
	<b>Sin zona franca</b>	<b>Con zona franca</b>	<b>Sin zona franca</b>	<b>Con zona franca</b>	<b>Sin zona franca</b>	<b>Con zona franca</b>
Intensiva en recursos	45,5	5,7	46,0	4,9	46,9	3,2
Intensiva en trabajo	23,9	69,5	22,5	60,1	23,3	29,5
Intensiva en escalas	16,5	1,0	17,9	2,4	16,9	1,4
Productos diferenciados	6,3	20,0	6,9	28,1	6,4	34,3
Base científica	7,9	3,9	6,6	4,5	6,2	31,6
Fuente: [Barquero, Marvin: "Ciencia impulsa exportaciones", <i>La Nación</i> , 4 de mayo de 1999, p. 27 A]						

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

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

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

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

extranjera, busque consciente y lúcidamente el desarrollo de lazos simbióticos con el país (lugares privilegiados: la transferencia tecnológica y el capital humano). Preservar y amplificar la brecha entre dos economías en suelo nacional, con reglas y dinámicas diferentes, nunca nos podrá conducir al progreso social y nacional.

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

### **Perspectivas económicas**

En lo inmediato, mucha atención recayó en los últimos dos años sobre la crisis asiática y sus efectos en nuestra región.<sup>108</sup> Países como Chile con un 33% de sus ventas en Oriente tuvieron que reducir sus expectativas de crecimiento de un 7% a un 6 o 5%. Aunque la crisis en el mundo asiático parece haberse superado se esperan consecuencias que se extenderán durante el año 2000. Si bien se han dado importantes reformas económicas existen problemas estructurales (como empresas insolventes y créditos improductivos en un número muy alto). Para Costa Rica esta situación no fue hasta tan grave debido a que sus principales mercados están en Norteamérica y Europa, que han atravesado un buen momento económico.<sup>109</sup> Estados Unidos tuvo una tasa de desempleo de 4,1%, la más baja en 3 décadas, con una inflación del 2,7%. De igual manera, se espera que la Unión Europea crezca en el 2000 casi un 3%, frente a un 2,1% en 1999.

Otro factor de riesgo que vivimos en estos dos últimos años ha sido la posibilidad que la crisis llegara a afectar seriamente a un frágil Brasil (con déficits fiscal de unos \$65.000 millones, de cuenta corriente \$40.000 millones y la deuda pública interna de \$200.000 millones). El G7 y los organismos multilaterales financieros comprometieron –hasta cierto punto– en la resolución de la crisis asiática y ayudar a Brasil (que representa un 40% de la economía latinoamericana: su crisis si afectaría a Norteamérica). En esa misma dirección, el gobierno de Brasil tomó medidas de estabilización económica

muy drásticas, que ya en la primera mitad de 1999 dieron algunos resultados positivos: bolsa en alza, baja de intereses, fortalecimiento de la divisa y, tal vez lo más importante, avances en algunas privatizaciones (unos \$14.000 millones en privatizaciones en 1999). Entonces: la acción de la comunidad internacional pronta y correctamente pareciera haber congelado el efecto de esa crisis. Para Costa Rica, a pesar de la incertidumbre y alerta necesarias que se generaron en los dos últimos años, la situación no fue de alto peligro.<sup>110</sup>

Tampoco la destrucción regional debida al huracán Mitch, en 1998, generó tantas consecuencias negativas económicas para el país. Se sostuvo el flujo migratorio hacia Costa Rica y disminuyó hasta cierto punto el mercado regional (destino del 33% de nuestras exportaciones no tradicionales). Pero, de la misma manera, el mercado y la economía regional e internacional redirigieron sus acciones hacia el país. De esta manera, aunque tomando en cuenta las distorsiones regionales o internacionales que hemos mencionado, lo que queda básicamente planteado en los siguientes años es lo relativo a los asuntos internos de fondo –estratégicos– que pueden favorecer el crecimiento económico y hacer progresar el país.

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

En las perspectivas: fue importante el ingreso de Costa Rica al GATT (que desde el año 1987 se venía buscando) y que, posteriormente, dio origen a la Organización Mundial del Comercio. El ingreso de Costa Rica en este marco internacional establece derechos y deberes de la negociación comercial. Costa Rica deberá someterse a los criterios y reglas arancelarias establecidas; es decir, a las tarifas de protección acordadas internacionalmente. Esto obliga a

Costa Rica a no ir hacia atrás en el proceso de desarancelización que se ha realizado y, probablemente, ir más hacia delante en esa misma dirección. De la misma forma, le permite a Costa Rica establecer alegatos dentro de este marco internacional contra políticas de otras naciones que rompan los acuerdos internacionales establecidos. Este paso ha sido fundamental para las perspectivas de desarrollo económico y comercial de Costa Rica. Cabe mencionar que, desde 1996, Costa Rica ha dado una batalla para defender su acceso a algunos mercados internacionales como el de textiles en Estados Unidos y el de banano en la Unión Europea, teniendo relativo éxito.

Aunque, desde 1961, Costa Rica es parte del Mercado Común Centroamericano, la realidad es que las acciones de política económica orientadas hacia la apertura, la liberalización, han sido realizadas con independencia del resto de los países de la región. En la Administración Figueres se buscó acuerdos multilaterales, en la de Rodríguez la orientación ha sido más independiente con relación a la región.

Costa Rica ha participado de una manera muy activa en las negociaciones para crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), lo que constituye una de las dimensiones de mayor relevancia en las perspectivas económicas del país, a pesar de la incertidumbre que ha rodeado este proyecto (el proteccionismo agrícola de EUA, el reclamo de mejores negociaciones para Latinoamérica, asuntos expresados por ejemplo en la cumbre suramericana de setiembre del 2000 en Brasil, etc.). Algunos estudios indican que Costa Rica ocupa un segundo lugar con relación a Centroamérica en su capacidad para ingresar sin problemas al ALCA, y un décimo lugar con relación a todo el continente americano. Incluso, un reciente estudio del Institute for International Development (Harvard) y el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, en 1998, colocó a Costa Rica como el país de Centroamérica más competitivo y el segundo en Latinoamérica (después de Chile).<sup>111</sup> No obstante, hay una serie de asuntos en los que Costa Rica tiene que poner especial énfasis. En primer lugar, deberá mejorar toda su infraestructura: una extraordinaria debilidad para el sector productivo según el mismo estudio (un estudio del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, dado a conocer en marzo de 1999 señalaba: “... todos los inversionistas entrevistados identifican claramente la infraestructura física de Costa Rica como el principal reto para continuar modernizando su economía y tratar de competir con las naciones más desarrolladas del mundo”).<sup>112</sup> En

segundo lugar, deberá obtener un mayor nivel de estabilización macroeconómica, lo cual obliga a acciones sostenidas y eficaces en la política monetaria, en el régimen cambiario y, en general, en todos los procesos que aseguren equilibrio fiscal. En tercer lugar, debe entrarle a una amplia reforma tributaria que haga descansar los ingresos fiscales o públicos no tanto en las tarifas arancelarias. En cuarto lugar: debe asegurar la mano de obra capaz y diestra. En quinto lugar: una expansión del uso tecnológico en la producción y un aumento del valor agregado. Por último, lo cual sería más bien una conclusión: aunque con prudencia y táctica, debería prepararse para una mayor apertura comercial del país. Todos estos asuntos son parte de una agenda económica inconclusa que está planteada para los siguientes años.

Varios autores coinciden en que Costa Rica posee extraordinarias condiciones (competitivas en Centroamérica y en el resto de América Latina) para convertirse en un exportador de servicios, no solamente de alta tecnología como el caso de la electrónica, sino también de educación, salud, cultura, etc. Algunas de las condiciones que establecen esta ventaja para Costa Rica son, por ejemplo, las siguientes: la calidad de la mano de obra (en términos de mejor educación, formación y capacitación), un sistema de seguridad y salud que favorece la productividad del trabajo, la estabilidad sociopolítica, un lugar geográfico estratégico, colocada en el “ombbligo” del continente; excepcionales condiciones turísticas, y a esto hay que añadir condiciones especiales para la atracción de inversión extranjera directa como las zonas francas, incentivos y ventajas de parques industriales, y cierto nivel de infraestructura organizativa para las exportaciones. Estos son factores que ayudan en la competitividad del país con relación a la inversión directa extranjera. No obstante, también, hay una serie de dificultades que ya han sido mencionadas en este trabajo como las relativas a la infraestructura vial, a los problemas de la ineficiencia de los servicios estatales, a la vulnerabilidad macroeconómica y comercial, a la seguridad ciudadana y especialmente al capital humano, que se han ido incrementando en los últimos años. Como se señala en el *Estado de la Nación* de 1998: “... los esfuerzos por estabilizar no han sido suficientemente sólidos y eficaces. (...) no se observan cambios significativos en ciertos indicadores y políticas que podrían ofrecer un mejor clima para el desarrollo de la empresas”.<sup>113</sup> En general, las diferencias entre los países pequeños y grandes de América Latina pesarán en las posibilidades de aprovechar la apertura comercial. Todo dependerá de las acciones que se tomen.

Si bien los indicadores de crecimiento son mejores que hace algunos años (6,2% o 8% -según diversas fuentes- del PIB en 1998 y 8,3% en 1999 fueron indicadores positivos), y existen recursos y ventajas comparativas que pueden colocar al país en ruta hacia un mejor progreso, los problemas de liderazgo político, social y económico no permiten asegurar un futuro promisorio. Ya en julio del 2000 el Banco Central había anunciado que la expectativa optimista de un crecimiento del 6% en ese año debía cambiarse hacia una más razonable: alrededor del 4,7% en el 2000. Pero la realidad fue aun más dura: en diciembre la CEPAL consignó un 1,4%. No se espera más de un 3,2% en el 2001. Si bien en esta ocasión el debilitamiento en la producción de alta tecnología –INTEL– fue lo decisivo en el resultado, nada puede promover el optimismo. La misma inflación cerró en un 10,25% en ese año, aunque estable una de las más altas del continente.

En este contexto, además, más bien como criterio metodológico, debe subrayarse la existencia de factores que pueden distorsionar la percepción de las condiciones reales de la *performance* económica del país en uno u otro sentido (como las exportaciones de INTEL). Se debe insistir sobre esto: en 1999, por ejemplo, si se excluye la expansión de las zonas francas el comportamiento de la economía netamente local fue deficiente, incluso por debajo de la media de todos los años 90. En el 2000, sin INTEL las cosas daban una mejor imagen, pero no tanto. De igual manera, ha seguido creciendo el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y se espera siga creciendo en los siguientes años. Otros indicadores económicos tampoco son buenos. Las consecuencias no pueden ocultarse: de persistir la fragilidad de nuestra economía –aunque relativamente estable– solo puede agravar la crisis de confianza y optimismo que golpea nuestro entorno social, incertidumbre y desencanto, vectores que nutren la caldera de la ingobernabilidad. Pero dejemos las cosas aquí, ya abundaremos sobre estos asuntos en los siguientes capítulos.

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

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

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

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

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

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

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

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

<b>DATOS COMPARATIVOS SOBRE TELECOMUNICACIONES: USUARIOS, 1999</b>			
<b>País</b>	<b>Usuarios Telefonía fija C/100 hab.</b>	<b>Usuarios Celulares C/100 habs</b>	<b>Usuarios Internet C/10.000 hab.</b>
Alemania	58,78	28,56	1.934,83
Australia	52,12	34,38	2.643,94
Brasil	14,87	8,65	208,35
Chile	20,70	15,05	416,15
<b>Costa Rica</b>	<b>20,41</b>	<b>3,64</b>	<b>381,38</b>
El Salvador	7,61	6,22	65
Estados Unidos	66,10	31,15	3.992,36
Finlandia	55,29	66,70	3.227,44
Francia	57,91	36,40	961,18
Irlanda	47,77	37,79	1.198,36
Israel	47,20	45,89	752
Japón	49,40	44,94	1.323,42
México	11,22	7,83	256,76
Rusia	19,71	0,92	183,43
Suráfrica	12,47	6,14	310,95
Taiwan	54,42	52,14	1.373,07
Uruguay	27,07	9,56	905,49
<b>Por continente</b>			
Africa	2,34	0,55	22,41
Europa	38,13	21,82	860,82
América	32,75	16,40	1.602,16
Asia	8,01	4,44	107,47
Mundo	14,88	8,11	418,62
Fuentes: [Segini, Giannina: “Telecomunicaciones con reglas obsoletas”, Diario <i>La Nación</i> , 2 de agosto del 2000, p. 5 A.], [Unión Internacional de Telecomunicaciones: <i>Indicadores de telecomunicaciones de las Américas</i> , abril 2000], [Libro de Estadísticas Mundiales del 2000]			

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

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

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

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

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

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

(de cobre o de fibra óptica), el dominio de lo *inalámbrico*, lo satelital y los espacios radioeléctricos, el lugar de las computadoras, de la Internet I, II, III (?), ..., todo entra en un desarrollo, una vorágine de cambios, que conspira contra lo "viejo" y, también, debe decirse, contra las fronteras geográficas y nacionales. ¿Qué hacer? Si el desarrollo futuro dependerá cada vez más del sector telecomunicaciones, los países no tendrán otra alternativa que realizar inversiones sustanciales y, más que eso, darle en la vida social un lugar aun más relevante. Pero ¿cómo?

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

empresas estatales de otros países? ¿No sería más razonable que el Estado concentrara sus recursos, incluso superávits acumulados, en lo que difícilmente puede obtener inversión externa, y que resulta importante para el progreso de la calidad de vida de la ciudadanía?

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

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

En toda esta discusión pensamos que no se puede perder de vista tampoco la dinámica más general de la organización social: a principios del

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

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

vínculo con el entorno. La ausencia de monopolio inevitablemente tensará sus fibras, y no podrá dejar las cosas como hasta ahora. Y en particular pondrá en jaque al sector laboral (aunque para bien del país). Quién diga lo contrario, miente. Ya en general, sobre esta relación entre lo estatal y lo privado, el ejemplo de la banca es útil: tanto hay que reconocer que la banca privada ha contribuido a la modernización y eficiencia de los bancos estatales (un beneficio de la competencia), como también la existencia de los estatales ha servido para *regular* a los privados: un equilibrio de influencias recíprocas.

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

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

decirse con toda claridad: la empresa privada ha sido y será uno de los principales pilares del progreso de una nación y un puntal del desarrollo tecnológico; capitalismo y tecnología, un apasionado matrimonio, han construido la sociedad moderna. También, debe reconocerse, posee límites y debilidades (que, en efecto, pueden provocar desigualdad social), los cuales exigen regulaciones y controles por parte del Estado, y de la misma sociedad civil. Aquí se invoca un equilibrio de las competencias de cada protagonista en el desarrollo de la sociedad, de acuerdo al momento histórico así como a las condiciones particulares de cada país.

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

extraer lecciones y aplicarlas lúcidamente en el país (por ejemplo, analizar lo que pasó en Francia, Argentina, España, Suecia o Australia, con estrategias, condiciones y resultados distintos). Las consecuencias de una apertura no son todas positivas, hay servicios que probablemente se encarecerán porque antes estaban subvencionados, otros bajarán, de igual manera, la exigencia de competitividad desplazará trabajadores debido a las necesidades de destrezas y capacidades que ya no corresponden con la situación del pasado (aunque el curso de la nueva economía y el papel de la tecnología de cualquier manera lo provoca). De lo que se trataría es, aparte de los cambios económicos y la estrategia apropiada a las condiciones locales, de asumir las acciones compensatorias para que no se debilite un espíritu de solidaridad colectiva ni tampoco la paz social.

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

Recapitulemos. Ante la inconveniencia del Estado costarricense de asumir estas inversiones (en niveles cada vez más demandantes) y monopolícamente, ante la naturaleza de la tecnología involucrada, ante el reclamo de mayor calidad y eficiencia del sector ahora y todavía más en el futuro, ante las tendencias del escenario histórico que nos condicionan geográfica y económicamente, el punto en debate aquí se vuelve transparente: ¿cómo lograr que haya participación e inversión privadas, se genere una competencia que haga progresar los servicios, y cómo hacer que el ICE pueda competir en buenas condiciones (sin sucumbir ante los entes transnacionales), para que el sector cumpla socialmente en el nuevo escenario histórico? Aunque ya de por sí no todos estarán de acuerdo en que éstas son las variables que

involucra la ecuación, lo que resulta claro es que la solución no es sencilla. ¿La cuadratura del círculo? Pensamos que no. Pero tampoco hay una respuesta absoluta y *a priori*. Creemos que lo que está en la agenda nacional es la definición de una estrategia inteligente de apertura y competencia, con etapas, tiempos y *tempo*, con distinciones y adecuaciones a los sectores. No todo deberá abrirse a la competencia con los mismos ritmos, y eso obliga a establecer prioridades distintas.

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

La estrategia de apertura requerirá, en ocasiones, medidas proteccionistas en contra de las premisas abstractas de la libertad de comercio y empresa: no puede olvidarse que en el planeta que vivimos hay dobles morales, no todos juegan ni con las mismas reglas ni con las mismas condiciones. No pueden competir en igualdad de condiciones los tiburones y las sardinas. Un país periférico y subdesarrollado debe actuar con prudencia. Pero, también, con sapiencia, entendiendo la realidad política y tecnológica. Por eso, táctica más o táctica menos, no se debe perder la perspectiva de largo aliento: no será posible evadir los reclamos por una mayor eficiencia, eficacia y competitividad abiertas en el escenario internacional. Son premisas de la estrategia a seguir, lo contrario sería echarle la soga al cuello del destino de la nación. No se puede ir

en el sentido contrario de la historia. Estatismo y proteccionismo deben juzgarse dentro de esta perspectiva práctica. En particular, debe tomarse en cuenta la naturaleza de la nueva economía internacional (basada en la información y sobre todo en una aplicación del conocimiento al mismo conocimiento, la gestión: realidades transnacionales “por definición”), que enfatiza, por ejemplo, tecnologías de la información, electrónica y telecomunicaciones, para la cual las políticas económicas tradicionales de proteccionismo o de liberalización deben ajustarse radicalmente.

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

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

### Vicisitudes y muerte anunciada de un proyecto

¿Cuál ha sido la cronología más reciente de los proyectos de reforma del sector energía y telecomunicaciones en nuestro país? Hasta abril de 1999, en la Asamblea Legislativa se habían planteado para su discusión 4 leyes: Reforma a los artículos 188, 189 y 190 de la Carta Magna (para que empresas públicas realicen actividades conjuntas con particulares), Ley de Modernización y Fortalecimiento del ICE (que lo convertía en una empresa pública con plena independencia administrativa, técnica y financiera; y sancionaba la división ICELEC y ICETEL), Ley General de Electricidad (que ordenaba el sector, permitía la competencia privada y alianzas con el ICE<sup>116</sup>: establecía requisitos para concesiones para empresas y cooperativas de electrificación), y la Ley General de Telecomunicaciones (ordenaba el sector y abría la participación privada:<sup>117</sup> un proceso por etapas hasta el 2002). Sobre esta última ley (expediente 12.694) el Consejo Universitario de la UCR, en su momento, se pronunció en contra con el siguiente criterio: “Para lograr los propósitos y objetivos propuestos en ese proyecto de ley, no se deben alienar los bienes del Estado, sino que, por el contrario, se deben brindar al ICE y a otras instituciones públicas, las condiciones necesarias para servir al país con eficiencia, eliminando las amarras que han venido imposibilitando su pleno desarrollo”.<sup>118</sup> Planteaba un *referéndum* nacional para definir el futuro de las telecomunicaciones. Sobre estas “amarras”, José Miguel Corrales fue más específico: “tenemos que liberar a esta institución de las distorsiones y la coraza jurídica inflexible establecidas en la Ley de Presidencias Ejecutivas, la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público, la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria y, muy especialmente, la Ley de Contratación Administrativa”.<sup>119</sup> En el mismo mes de abril de 1999, de todas maneras, la

primera reforma no pudo aprobarse. Pesó en este resultado la presión del partido Fuerza Democrática y, especialmente, de la tendencia política encabezada por José Miguel Corrales en el Partido Liberación Nacional. Más aun, en todo esto fue decisiva la opinión pública costarricense, que no favorece la privatización del ICE (más que todo como expresión de su gran desconfianza hacia la clase política). Aunque la reforma no planteaba explícitamente ese objetivo, fue presentada así con éxito por sus antagonistas. No obstante, debe reconocerse, este gobierno dejó dudas sobre sus intenciones y la propuesta gubernamental tenía muchos vacíos. Como señaló, en ese momento, el analista político Alberto Salom: “Uno mismo a veces duda hacia dónde es que quieren llevar este asunto. La incertidumbre ha sido un error garrafal del Gobierno”.<sup>120</sup>

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

afirmaban como parte del ICE. Establecía un capítulo de regulaciones para el mercado de telecomunicaciones y energía. También creaba FOSUTEL, un fondo para determinar y subsidiar áreas no rentables comercialmente, pero de interés nacional. Además, algo relevante, proponía quitarle al ICE muchas de las trabas para poder moverse desenvolverse más ágilmente en el sector (por ejemplo, la Ley de Contratación Administrativa). Este proyecto no planteaba la venta del ICE y proponía que éste quedara como un operador dominante en energía y telecomunicaciones. Debe consignarse, no obstante, repetimos, que habían diferencias entre la propuesta inicial del gobierno y el texto final. En este último, por ejemplo: se cerraron algunos portillos para permitir vender activos del ICE, se crearon mecanismos de garantía de los servicios aunque éstos no fuesen rentables, se sostenía una reinversión del 100% de las utilidades del ICE, y el subsidio al consumo de electricidad y telecomunicaciones de los sectores más pobres. Así terminó el año 1999.

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

En el momento que escribimos estas líneas, no es posible prever un desenlace: ¿un “combo” reformado? o ¿la confección de un proyecto

completamente nuevo?, ¿la preservación de lo que existe, más o menos? Es decir: ¿habrá apertura y competencia? o ¿seguirá el monopolio estatal en el sector, con más o menos modificaciones? Independientemente del juicio que solo la historia podrá dar, nos parece pertinente responder a la pregunta: ¿era bueno o malo este proyecto de ley que tanta efervescencia brindó al país? ¿Era este el tipo de apertura y competencia que hemos sostenido en este libro como conveniente?

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

La Sala Cuarta no se manifestó en ese momento sobre el contenido del proyecto, aunque el magistrado Rodolfo Piza Escalante sí externó su criterio (al salvar su voto). Uno de las aristas en juego: ¿tiene sentido en nuestro ordenamiento constitucional presente la existencia de sociedades anónimas públicas? El magistrado Piza se pronunció contra “entidades o empresas privadas del Estado”. La Oficina Jurídica de la UCR, en conjunto con algunos profesores y alumnos de esa institución, hizo un detallado análisis de la constitucionalidad del proyecto y su aprobación en primer debate, que

involucró tanto los procedimientos como el contenido. En cuanto a esto último, cuestionó la constitucionalidad, entre otras cosas, del régimen de contratación otorgado a las empresas del ICE que creaba el proyecto, así como la actividades de desarrollo en zonas protegidas. ¿Conclusión? Antes de aprobar el proyecto habría sido más prudente crear el marco constitucional apropiado que pudiera, por lo menos, hacerlo consistente con ese ordenamiento general. El asunto invocaba, como hemos planteado anteriormente, un debate y un consenso mayoritario en torno al tipo de relación entre Estado y sociedad civil que debe tener el estilo de desarrollo nacional, lo cual inevitablemente roza el orden constitucional.

Ahora consideremos algunos de los detalles del contenido. El proyecto contenía aspectos positivos, una dirección general apropiada, pero el texto específico dejó lugar a dudas sobre varios asuntos y, visto en perspectiva histórica, requería cirugía, en algunos casos muy profunda. Una de las debilidades más importantes era, por ejemplo, con relación a la forma aprobada de la selección de los puestos directivos: el proyecto apuntala un proceso controlado por los partidos mayoritarios, y, sobre todo, lo que resulta sustancialmente grave en nuestra visión de lo que debería ser nuestro estilo de desarrollo: con nula participación de otros sectores de la sociedad civil. Los cuerpos directivos, e incluso reguladores, quedaban en manos de los gobiernos, es decir siguiendo la politización que impera en nuestro sector público. Como bien señaló el diputado Otto Guevara, en uno de los debates televisivos que se dieron en esas semanas –aunque advierto que nuestra óptica es distinta–: este tipo de politización no solo no permite asegurar la competencia que se busca sino que constituye un riesgo para las inversiones que hagan las empresas del ICE, cuyos resultados a la larga siempre los pagarán los costarricenses. Por supuesto, ir en el sentido de permitir que esos cuerpos directivos sean elegidos por la sociedad civil, con criterios técnicos, sería parte de cambios que deberían aplicarse a todo el sector público (por ejemplo, modificar la ley de las autónomas, que ha sido fuente de malos manejos y trasiego de influencias políticas). De hecho, lo que proponía en cuanto a esto, salvo por la proliferación de puestos directivos, no era demasiado diferente a lo que tenemos hoy. No debe olvidarse que desde por lo menos 1968 se dieron acciones legales que han propiciado un control “político” de las instituciones autónomas o descentralizadas por parte del gobierno de turno: la eliminación de su independencia de gobierno (ley 4123, 1968),<sup>121</sup> la ley 4-3 en la selección

de directores (ley 4646, 1970), la que estableció las presidencias ejecutivas nombradas por el gobierno (ley 5507, 1974) y, por supuesto, la ley general de la administración pública (1979) y la de planificación nacional (1974) que dieron al gobierno la responsabilidad de dirección y coordinación administrativas y el control de las finanzas de cada institución. Esta centralización y esta “politización” han contribuido a muchos de los males de ineficiencia y corrupción que se le endilgan a la clase política y que han socavado su credibilidad. El “combo” simplemente asumió el marco legal que hoy existe, el cual consideramos requiere profundas reformas, pero que, por supuesto, escapan los alcances de una ley específica para el sector energía y telecomunicaciones.

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

¿Conclusiones? Desde nuestra óptica, había bastante que cambiar en ese proyecto de ley, y, más aun, requería haberse colocado en un terreno seguro dentro del orden constitucional, lo que planteaba reformas más generales previas. Sin embargo, aquí son inevitables las consideraciones políticas: debe entenderse que en reformas de este tipo no se puede integrar todo lo que cada grupo o ciudadano piensa: en aras del consenso mayoritario y la gobernabilidad

todos deben ceder un poco. Aunque, tampoco, es posible por la búsqueda del consenso caer en la parálisis y la dictadura de la minoría: la democracia funciona con base en consensos mayoritarios, no absolutos, aunque con reglas y oportunidades para expresar la disidencia frente a la mayoría. Lo más razonable habría sido juzgar lo que salió del congreso simplemente como una ley macro, la cual, necesariamente, debería haberse mejorado, e, incluso, haber conducido a reformas jurídicas en terrenos más allá de los sectores considerados. Pero aquí el “*timing*” político y social impuso sus fronteras. Y en la política los tiempos son más importantes que en la gramática. En los meses de marzo y abril, muchos sectores externaron sus críticas al proyecto dentro de una atmósfera de confrontación en la que se dio una amenaza directa a la gobernabilidad nacional. Debe reconocerse que el corazón de la oposición a ese proyecto, como analizaremos luego, estuvo más que en el proyecto mismo en una circunstancia política: el desencanto colectivo, el terrible descrédito de la clase política dirigente, su “in-credibilidad”. La oposición al “combo” sirvió como una válvula de escape del descontento popular, que ya había empezado a desencadenarse a principios de marzo con un bloqueo en Ochomogo que hicieron los agricultores. La protesta popular unificó, de hecho, varios temas y sensaciones nacionales. El rechazo mayoritario que generó en la ciudadanía este proyecto, a lo que se sumó la anulación del primer debate del mismo por la sala constitucional, en un contexto de erosión institucional y de poca confianza y credibilidad políticas, apunta para los próximos años a un escenario con —en esencia— preservación del monopolio estatal en estos sectores y la posposición de reformas más profundas, por lo menos hasta que se establezcan otras condiciones en el desarrollo de la democracia costarricense.

Finalmente, en toda esta encrucijada, al margen de las consideraciones de pertinencia de una vía u otra de desarrollo del sector, apertura o monopolio, han participado variables políticas y económicas que no pueden dejar de mencionarse, para tener clara toda la película. Una de ellas es el debilitamiento del ICE que ha sufrido por razones externas e internas. Las posibilidades de inversión y endeudamiento del ICE se han visto restringidas mucho por la fórmula diseñada por el FMI para evaluar la salud de un ente público, a la que el país se ha visto obligada a utilizar: esta plantea reducir los egresos de una institución sin considerar si se trata de inversiones rentables o necesarias. De igual manera, hay fronteras reales nacionales e internacionales para el endeudamiento del ICE: no puede crecer mucho sin disparar la deuda externa

nacional, y transgredir los límites que en esta materia se ha comprometido el país, y por lo tanto pudiendo afectar la disponibilidad de créditos para otros sectores (como salud o educación). La macroeconomía interviene. En cuanto a las internas, aparte de otras intromisiones de los gobiernos de turno, está la transferencia de recursos a otros sectores del Estado (en títulos del gobierno o impuestos), que también se suman a los egresos. En 1999, el ICE pagó 9.317 millones en impuestos que antes no había pagado y, en marzo del 2000, tenía una inversión en títulos gubernamentales que sumaba ya 50.753 millones de colones. Se puede debatir la conveniencia nacional de ordeñar una institución para el beneficio de otros sectores del país, para resolver problemas globales, o bien para cubrir malos manejos acumulados de la gestión gubernamental, pero de cara al futuro estos elementos deben manejarse cristalinamente, porque de lo contrario solo pueden distorsionar la realidad y las políticas a tomar. El ICE ha generado excedentes, superávits, que bien utilizados habrían podido dar respuestas a necesidades del país en los sectores de energía y telecomunicaciones. Tal vez no con la eficiencia y eficacia que con la apertura y competencia se lograrían y, en perspectiva, serán necesarias ante un futuro tan exigente en estas dimensiones, pero no sería justo tomar decisiones estratégicas con base en una realidad distorsionada, necesaria o innecesariamente o, incluso, interesadamente (por razones ideológicas o personales). En los años que siguen, se deberá decidir si se puede abandonar la fórmula del FMI y si es posible dejar de ordeñar al ICE, ya sea en un marco de monopolio estatal o de apertura, y cómo se podrá responder mejor a las exigencias de la nueva economía y la tecnología moderna, pero el debate deberá plantearse con honestidad.

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

## **El asunto de la privatización**

Me parece pertinente una pequeña digresión sobre la posible conveniencia de la privatización y sus perspectivas en el nuevo estilo de desarrollo. En primer lugar: la privatización de ciertos servicios sociales es una opción para mejorar la eficiencia y calidad de los mismos. Esto no es una premisa teórica, ha sido comprobado más de una vez: las empresas privadas *dotadas de ciertos marcos de regulación* pueden resolver los problemas burocráticos y de ineficiencia derivados de la gestión estatal; pero esto no quiere decir que se deba privatizar todos los servicios sociales públicos del Estado. De lo que se trata es de redefinir cuáles pueden ser privatizados, cuáles reorganizados dentro del Estado y cuáles son las medidas que hay que tomar en cada uno de los casos, cuáles son los espectros de funcionamiento, las responsabilidades y las tareas que en cada esfera deben ser realizadas. Se trata de una redefinición sustancial con base en un criterio pragmático y no doctrinario. Al realizar este tipo de acciones se debe proveer mecanismos de educación y avance cultural para que los cambios no conduzcan a la incertidumbre o al retroceso en la calidad de vida. Por otra parte: privatización de servicios no implica *necesariamente* mayor eficiencia. Si bien el Estado puede promover ineficiencia, burocracia y falta de calidad en los servicios, y la organización privada puede lograr eficiencia en un servicio, ésta también puede no hacerlo: para la eficiencia y calidad son necesarios controles promovidos por el Estado y por la propia sociedad civil. Y aquí el asunto no es solo de eficiencia, también, de costo e impacto social. En este sentido, las políticas promovidas durante los ochenta sobre la privatización y la liberalización comercial han empezado a ser reevaluadas seriamente. Por ejemplo, el mismo Vicepresidente del Banco Mundial, Joseph Stiglitz dijo en 1998: "Hasta hace poco, se puso énfasis casi exclusivamente en la creación de propiedad privada y en la liberalización comercial. Esta última fue confundida con la creación de mercados competitivos. La liberalización comercial es importante, pero es poco probable que alcancemos todos los beneficios de esta liberalización si no creamos una economía competitiva."<sup>124</sup> Añade, para no dejar dudas: "La liberalización comercial, sin embargo, no es necesaria ni suficiente para establecer una economía competitiva e innovadora. La liberalización comercial puede crear la competencia, pero no lo hace automáticamente."<sup>125</sup> Más aún: "... muchos de nosotros advertimos contra privatizar precipitadamente sin crear a la estructura institucional necesaria, incluyendo mercados competitivos y entes regulatorios." El juicio implacable: "son muy limitadas las condiciones

en las cuales la privatización puede alcanzar los objetivos públicos de eficiencia y equidad...”<sup>126</sup> Un testimonio: el exministro de Economía de Argentina, Domingo Cavallo, expresó hace poco que las privatizaciones en su país no fueron exitosas por diversas razones. Además tuvieron consecuencias sociales importantes: “... la economía no pudo absorber a todos los que quedaron desempleados con la privatización. De un 6 por ciento, la tasa de desempleo pasó a 18 por ciento en 1995, actualmente está en 13,2 por ciento”.<sup>127</sup> Una de las cosas que sugiere no debe hacerse: privatizar y preservar al mismo tiempo un monopolio. Estas opiniones refieren, también, al valor de los entes públicos en el sentido de que con entornos competitivos apropiados las organizaciones públicas pueden tener rendimientos similares a las organizaciones privadas.<sup>128</sup> El problema de fondo no es tanto que una entidad sea pública como privada sino, más bien, su capacidad de competencia. Un ejemplo, que cita Stiglitz, es el de la experiencia de China con relación a la de la Federación Rusa: mientras el primer país aumentó su competencia sin privatizar el segundo privatizó sin mejorar la competencia. Los resultados económicos son dramáticamente diferentes: China logró aumentar su crecimiento durante casi dos décadas con tasas extraordinarias mientras Rusia decayó mucho.

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

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

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

¿Conclusiones? En ciertas circunstancias, privatizar puede debilitar no solo el funcionamiento del mercado sino las posibilidades de competencia y de regulación: “La secuencia entre privatización y regulación es también muy importante. La privatización de un monopolio puede crear un poderoso interés atrincherado que socava la posibilidad de regulación o de competencia en el futuro”.<sup>130</sup> De nuevo, los riesgos con la privatización son muchos: “Aun cuando la privatización aumenta la eficiencia productiva, puede ser difícil asegurar que objetivos públicos más amplios, como la equidad, sean alcanzados aun con regulación. Más actividad del sector privado puede ser introducida en las actividades públicas; por ejemplo, a través contrataciones y de mecanismos basados en incentivos, como las subastas.”<sup>131</sup> En este marco general: la discusión sobre privatizar adquiere un sentido –como nos parece que debe ser– más *pragmático*. Si en los organismos financieros internacionales se maneja este tipo de visiones, sin duda los dirigentes costarricenses tendrán que morigerar posiciones dogmáticas y sintonizarse con la frecuencia internacional que existe (aunque algunos no la aprueben, como Jorge Guardia, expresidente del Banco Central de Costa Rica, y apuesten a un nuevo movimiento del péndulo político internacional con George W. Bush en el poder de los EUA y un eventual debilitamiento de los socialdemócratas en Europa). Por lo pronto, no está claro que la orientación que busquen los dirigentes nacionales vaya única y necesariamente en el sentido de la privatización. La creación de empresas estatales (instituciones públicas bajo un marco jurídico privado y no monopólicas), como se planteó en los años 1999 y 2000, puede que sea una vía que logre imponerse socialmente en los siguientes años. Para nosotros, lo repetimos una vez más: la privatización puede resultar conveniente siempre y cuando exista una relación entre la Sociedad civil y el Estado que permita control eficaz de la gestión privada y que en el proceso de la misma haya transparencia y probidad. En ausencia de un Estado fuerte y dotado de control ciudadano y de transparencia en la privatización, no es posible asegurar un beneficio para el país. Por lo demás, hay que colocar las cosas en su justa proporción: privatizar o no hacerlo no es un asunto de vida o muerte para este país. En el fondo, debe entenderse que el problema del Estado en Costa Rica, como ha señalado el BID: no es que haya una proliferación de empresas estatales, sino, más bien, de una inapropiada administración de sus recursos humanos.<sup>132</sup> Se requiere más seso y menos incienso.

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

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

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

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

### **Nueva relación entre los agentes sociales**

El asunto de fondo de esto, en mi opinión, refiere a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil no solo en la economía sino, también, en la política, la organización gremial, la organización laboral, la actividad cultural; es decir, en la forma en que los ciudadanos se relacionan con sus instituciones públicas y civiles. Puesto en otros términos: hay un llamado al replanteamiento de los papeles de la sociedad civil y el Estado (en sus diferentes instituciones).

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

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

El punto en juego aquí es el papel del Estado, que pensamos debe ser muy importante, fuerte y decisivo, pero de otra manera. No se trataría, como antes, de sustituir a la sociedad civil, ya sea en la vida productiva económica o en la

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

Otro ejemplo que podemos usar para explicar el sentido de esta relación entre el Estado y la sociedad civil, que comentábamos arriba, es la discusión en torno a la infraestructura nacional. Es evidentemente necesaria la apertura a la empresa privada de una serie de obras que, por su magnitud y por su función, es preferible que las desarrolle ésta (lo que sería la motivación básica de la ley de concesión de obra pública). Si bien en esto habría margen para alguna participación económica estatal, sin embargo, el papel del Estado debe estar orientado hacia la concertación de estas acciones, a su regulación, control y fiscalización eficientes y ágiles (en particular, eliminando la maraña burocrática que caracteriza nuestro sector público). Ahora bien, además, en ese mismo marco de relaciones resultaría relevante la participación de los usuarios, de las comunidades o los grupos de interés en los servicios que supone la

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

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

Si esta combinación no se hace bien, los ciudadanos serán siempre las víctimas. A la ecuación hay que añadir el control ciudadano de la gestión estatal en general, y en particular en la realización del servicio (en las dimensiones pertinentes). Es decir, un Estado fuerte (en las cosas que le competen) pero con

democracia participativa directa que le imponga sus fronteras. Esto es fundamental porque Estado fuerte sin control democrático por parte de la ciudadanía apuntala ya no solo la corrupción y la ineficiencia sino, lo que es más grave, el autoritarismo y la dictadura.

### Una síntesis final

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

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

para establecer nuevos modelos de desarrollo que transformando su propia realidad social y preservando su identidad nacional le ha permitido dar saltos de progreso.<sup>138</sup> Y, lo que debe subrayarse: un elemento original de Costa Rica ha sido el desarrollo de un modelo nacional *no fundamentado en estrategias de tipo económico, sino más bien en criterios filosóficos, políticos y de identidad nacional*.<sup>139</sup> La historia costarricense ha sido elocuente. El éxito económico, aunque relativo, del país ha estado vinculado al escenario general. ¿Por qué hemos tenido en los últimos 50 años un crecimiento *per cápita*<sup>140</sup> apenas por debajo de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), pero a la vez superior al promedio de América Latina?<sup>141</sup> La opinión generalizada es que corresponde –de nuevo– a dos variables *transeconómicas*: la estabilidad política y social del país y, al mismo tiempo, una implantación pronta de la formación primaria en la población.<sup>142</sup> Lo que esto implica es que aparte de dimensiones económicas nos quedan enfrente asuntos decisivos, tal vez los más importantes, para emprender el camino del progreso sostenido.

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

¿Cuáles son las críticas que se han dado sobre el nuevo curso del país? Uno de estos cuestionamientos: que las acciones que se han desarrollado no

parecen aumentar la democratización de la sociedad, ni política ni socialmente. Manuel Rojas, sociólogo de la UCR, consignaba hace un tiempo que se había dado también "una ampliación de la pobreza", que se han estancado o limitado los sectores de clase media y se han agudizado las diferencias sociales.<sup>144</sup> El sociólogo y rector de la Universidad Nacional, Jorge Mora, señala como problema nacional básico la "mala distribución de la riqueza", que establece desigualdades en la atención de salud o educación.<sup>145</sup> Sin duda, ha habido víctimas. En la producción, aquellos sectores vinculados al mercado interno se han visto debilitados. Por ejemplo, los productores de granos básicos. Un indicador que revela su situación es la importación de estos granos: entre 1990 y 1996 tuvo una tasa anual creciente del 4,4% y a la vez se dio una caída en su producción del 2%.<sup>146</sup> El crédito hacia estos sectores se ha disminuido substancialmente desde 1983.<sup>147</sup> La crisis derivada de los problemas de la producción agrícola que explotó en marzo del 2000, bloqueos en el Ochomogo, son expresión de esta situación: sectores cada vez menos protegidos (aranceles de importación menores, menos crédito) que no pueden competir con los precios de los productos de otras latitudes.

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

Otra característica con relación a las acciones de reforma que se han dado es que poseen inevitablemente doble filo: mientras para un empresario hay “flexibilización del trabajo” al debilitar ciertas “rigideces” en la mano de obra, para el trabajador hay más “inestabilidad laboral”. En estos avatares, como diría Aristóteles, habrá que encontrar el “justo medio”. Esto invoca la concertación y el acuerdo sociales.

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

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

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

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

La transición que se ha dado hasta ahora –debe reconocerse– ha sido poco traumática: “a la tica”. Las medidas de reforma se han aplicado con *gradualidad*, nunca se trató de un esquema liberal ortodoxo. No resulta gratuito el hecho que la transición fue impulsada desde gobiernos del Partido Liberación Nacional, agrupación que constituyó el soporte fundamental del anterior estilo de desarrollo. Que haya sido así, ha permitido realizar este

proceso preservando estabilidad y tranquilidad sociales. Más abrupto, antagónico y politizado habría resultado si hubieran sido gobiernos socialcristianos los impulsores-ejecutores de esta transformación. Y debe subrayarse que el PLN lo hizo en su apogeo: todos los analistas coinciden que en la década de los 70 inició su consolidación en términos políticos y electorales.<sup>149</sup> (Para algunos, incluso, el gobierno de Carazo no fue más que una transición en la dirección de una transformación que comandaría el mismo Partido Liberación Nacional.)

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

La realidad es que, de manera general, la década de los 80 provocó un debilitamiento de las diferencias políticas entre el Partido Liberación Nacional y su oposición. Se estableció una fundamental convergencia con relación al modelo productivo que se quería desarrollar: hacia las exportaciones no tradicionales, mercados extraregionales con una participación más intensa del mercado en la definición de sus fronteras económicas. Donde sí han existido diferencias es en los ritmos que se deben seguir para alcanzar el mismo

objetivo. También hay diferencias con relación al grado de participación del Estado en la vida social; por ejemplo, en la relación entre Estado y mercado (un detalle: asuntos como si se limita el crédito de los bancos estatales, discusión en febrero de 1999). Pero nadie puede negar que, desde finales de 1982, después del pacto de Monge con la oposición antiliberationista ha existido una forma de *cogobierno* sobre los principales asuntos nacionales.<sup>150</sup> Para bien o para mal.

¿Cuál es el origen de las coincidencias entre el Partido Liberación Nacional y las fuerzas políticas que se aglutinan dentro del Partido Unidad Social Cristiana? Para algunos, las razones coyunturales fueron dadas por la Revolución Sandinista y por la crisis de los años 1980-1982.<sup>151</sup> Pero es válido preguntarse: ¿existen razones de mayor profundidad histórica? En honor a la verdad, debe decirse que estas diferencias entre Liberación Nacional y sus opositores no llegaron nunca a ser tan substanciales con relación a los grandes ejes de desarrollo del país. Siempre ha habido una convergencia en cuanto al régimen democrático y liberal, a la importancia del mercado en la sanción económica, a las políticas distributivas y de preservación del equilibrio y social y en la búsqueda de un consenso en la resolución de los problemas nacionales. Para algunos investigadores, la contraposición o el antagonismo entre los proyectos políticos del Partido Liberación Nacional y su oposición debe relativizarse, puesto que ambos grupos políticos e ideológicos se nutren del mismo fundamento social y político general del país: un liberalismo con vocación de consenso social y político. Debe señalarse que el Liberalismo a ultranza, que a veces se cataloga como el del “capitalismo salvaje”, no fue característico de ninguno de los partidos fundamentales de antes del 48 ni después del 48. No lo fue tampoco del Partido Unificación Nacional ni del Partido Republicano Nacional, en los años 50 o 60. Por eso, bien señala Manuel Solís que no se puede decir que, en los años 80 (donde aproximaciones más liberales son dominantes), se retornó a un viejo liberalismo antiestatista, que correspondía a alguna oligarquía anclada en la historia del país. Tanto liberationistas como antiliberationistas han sido en el fondo liberales, lo que sucede es que han puesto énfasis, proporciones, ritmos y acciones diferentes en sus planteamientos políticos.<sup>152</sup>

¿Por qué estos acuerdos y esta endogamia política e ideológica? Vayamos a una explicación con la que concuerda buena parte de historiadores y sociólogos. Una de las peculiaridades de Costa Rica es que, por encima de

las reglas del juego político, hay una vocación por el consenso, la colaboración y el acuerdo sociales y políticos para preservar la estabilidad y el tejido nacionales. Se afirma correctamente que el fundamento de esta vocación, frente al antagonismo y la confrontación, es el llamado "Pacto Cafetalero" que se cristalizó entre 1860 y 1880. Este contrato resumía una división del trabajo que constituía una comunidad en diálogo con el propósito del beneficio común: un pacto que hacía referencia a la pareja constituida por la pequeña producción y el beneficio cafetalero (donde intervienen la propiedad de la tierra con precios crecientes, una reducida población y limitados recursos de capital). En este contexto, ante la necesidad, todos los protagonistas sociales se vieron obligados a la negociación, es decir: al acuerdo.<sup>153</sup> Esta es la base del liberalismo que se desarrolló en Costa Rica: conciliador e integrador en sentido general.<sup>154</sup> Podemos decir, entonces, que esta ideología y este pacto social nutrieron una conducta y una cultura colectivas que han sido una base de la estabilidad y la paz política y social en Costa Rica.<sup>155</sup> De la misma manera, constituye el fundamento último del ordenamiento y la vida de la dinámica política de nuestro contexto histórico actual. La convergencia entre el Partido Liberación Nacional y la Unidad Social Cristiana desde 1982 hasta nuestros días obedece, por supuesto, a un contexto político preciso, sin embargo, también refleja este patrón de búsqueda de consensos y acuerdos para la acción colectiva.

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

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

afirmación, el sentido general de la misma posee validez: es todavía temprano para evaluaciones definitivas.

¿Y la perspectiva? El espacio de conciencia y apoyo nacionales para el nuevo modelo económico, y para lo que se perfila como un nuevo estilo de desarrollo, es suficientemente amplio como para asegurar que esta dirección se va a mantener en los próximos años. No hay marcha atrás. La recomposición del bloque social de poder ha avanzado mucho en los últimos 15 años.

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO SEGUNDO

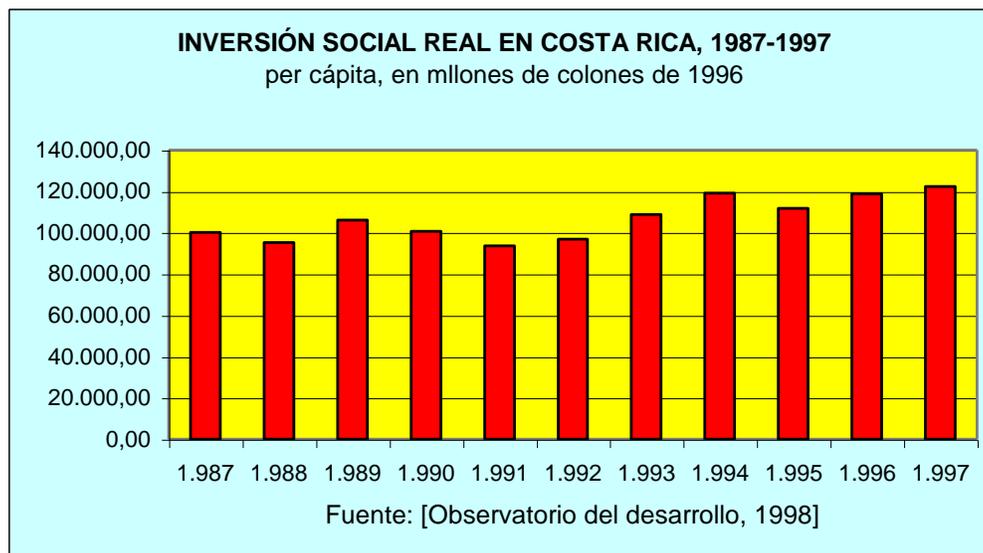
# DIMENSIONES SOCIALES EN LA TRANSICIÓN

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

Debe recordarse que en los años 60 y 70 el crecimiento promedio de Costa Rica fue alrededor del 6% y 5% respectivamente. Ya en los años 80, crisis de por medio, el crecimiento promedio fue del 2,2% anual. Entre 1990 y 1995 ese crecimiento subió a un 4,9 anual; sin embargo, en 1995 el crecimiento fue del 2,5%, en 1996 un -0,6%, en 1997 de un 3,2%, en 1998 de un 6,2% y un 8,3% en 1999 (según el Banco Central). Aunque la recalificación del PIB en abril del 2000 ofrece valores absolutos mayores para la economía nacional, el panorama económico del periodo 1994-1997 no fue muy halagüeño: ausencia de un vigoroso crecimiento económico aunado a debilidad en la captación de ingresos fiscales<sup>158</sup> solo podían promover debilidad en las finanzas públicas.<sup>159</sup> La situación tuvo un cambio relevante apenas en 1997. Aunque hay temores sobre la posible inestabilidad y vulnerabilidad del comportamiento económico nacional, la atmósfera que se respira es en este territorio optimista (aunque cauta). Es decir, todo parece indicar que se inicia el siglo XXI con condiciones económicas más favorables, aunque con una fragilidad pertinaz que no permite abandonar la duda

## EL GASTO PÚBLICO Y SU IMPACTO SOCIAL

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



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



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

Lo más significativo para nuestro estudio es comprender que en todo el periodo de debilidad del gasto público las víctimas fueron esencialmente el sector educación, el sector salud y la infraestructura pública nacional. En obras públicas, por ejemplo, el gasto real de 1995 fue 42% del gasto real que se realizó en 1980.<sup>160</sup> Nadie puede sorprenderse entonces de los problemas de las carreteras nacionales.<sup>161</sup> Para el ministro de Obras Públicas y Transportes de la

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

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

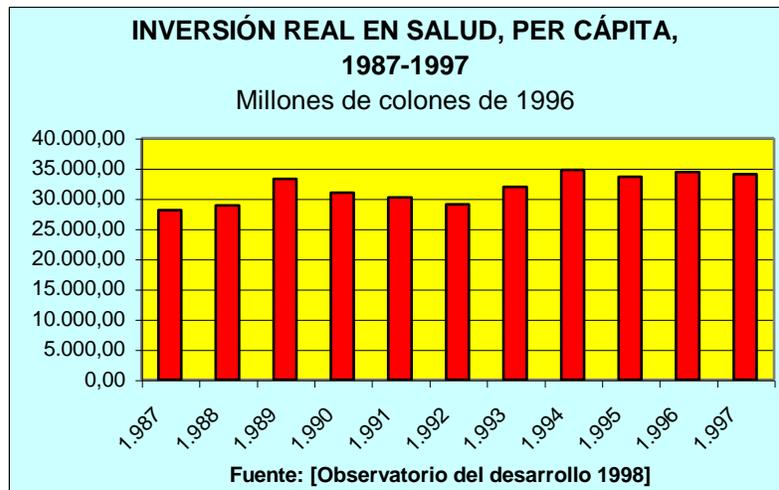
Debe subrayarse que, a pesar de las dificultades y debilidades del modelo económico del Estado paternalista-interventor, el gasto social ocupaba un lugar muy importante que hasta ahora apenas pareciera prometer el nuevo modelo de desarrollo económico y social impulsado después de la crisis 80-82. Esto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

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

<b>GASTO SOCIAL EN COSTA RICA: 1996-2000.</b>					
<b>En millones de colones</b>					
	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
MEP	97.101	115.631	144.612	177.729	215.178
Ministerio de Salud	9.442	11.236	21.380	20.948	19.935
CCSS	152.720	181.796	251.027	303.568	377.356
Regímenes especiales de pensiones	56.212	87.834	87.395	101.423	116.988
Ministerio de Vivienda	2.358	764	1.234	3.868	579
Fodesaf	38.000	41.300	49.900	55.000	62.000
<b>Totales*</b>	<b>355.833</b>	<b>438.561</b>	<b>555.548</b>	<b>662.536</b>	<b>792.036</b>
Fuente: [Loaiza, Vanessa / Solano, Montserrat: “Labor social a paso lento”, Diario <i>La Nación</i> , 6 de mayo del 2000, p. 6A]. Los datos de 1996 a 1999 en las primeras 5 entidades se hicieron con base en liquidaciones presupuestarias, para la última hasta 1998. Datos de 1999 y el 2000 son del presupuesto inicial, para Fodesaf son estimaciones.					
* Elaboración nuestra.					

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

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



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

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

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

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

La tasa media de crecimiento fue de 4,3.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Clases sociales y pobreza**

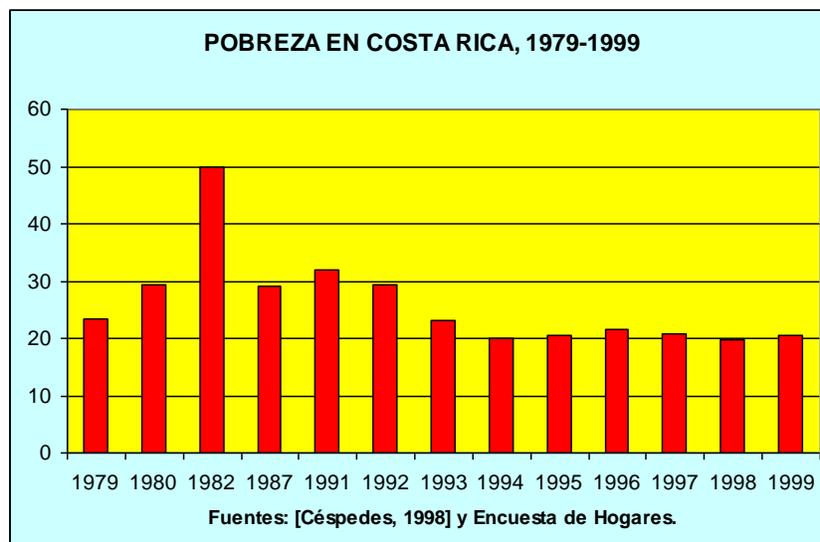
Una de las consecuencias del cambio de modelo económico y social ha sido la creación de coaliciones sociales diferentes. Mientras que en el modelo

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

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

En otro orden de cosas: no es difícil cuantificar la declinación de la clase media asociada al Estado, uno de los fundamentos del anterior estilo de desarrollo, ni tampoco es difícil cuantificar y caracterizar la nueva clase media que ha ido emergiendo a la luz del nuevo modelo económico. Esta última asociada a la mediana o pequeña inversión orientada hacia la exportación y, también, hacia los servicios internos, en particular los turísticos. (Un dato: entre 1987 y 1993 se habían creado unos 173.000 empleos, con un 86% en el sector privado.)<sup>177</sup> Que esta clase media se desarrolle amplia y sustancialmente y sea capaz de sostener la estabilidad política de la vida democrática, está por verse. Ya volveremos a esto en el siguiente capítulo.

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



Desde un punto de vista histórico, debe decirse que el número de pobres en Costa Rica ha disminuido significativamente: pasó de un 50% en 1960 a 25% en 1980; durante la crisis de principios de los 80 llegó hasta el 57% (1982) para llegar al 25 por 100 de nuevo en el primer quinquenio de la década de los 90.<sup>179</sup> Y es probable que con la recuperación económica estos indicadores mejoren, si se toman las medidas pertinentes. De acuerdo al *Estado de la Nación 4*, en 1998, mientras que los hogares pobres habían pasado de 20,4% en 1995 a 21,6% en 1996, eran 20,7%<sup>180</sup> en 1997, 19,7% en 1998 y 20,6% en 1999. Con estos indicadores, se puede afirmar que Costa Rica está mucho mejor que el resto de América Latina. Deberá ponerse atención, sin embargo, a los detalles de la estructura de la pobreza para abordar las acciones del futuro. Se debe tomar en cuenta, por ejemplo, las diferencias entre zona rural y urbana, regiones específicas (la región Brunca en 1995 tenía un 33% de pobreza y un 17% extrema, en 1998 la Brunca y la Chorotega tenían un 34,1% de familias pobres)<sup>181</sup>, entre mujeres y varones, etc. El siguiente cuadro nos indica la pobreza por zonas en 1998.

<b>POBREZA EN COSTA RICA, 1998, miles de familias por región</b>		
	Valores absolutos	Porcentajes
Costa Rica	138.030.	19,7
Central	65.734	15,0
Chorotega	17.189	34,1
Pacífico Central	8.533	20,8
Brunca	23.009	34,1
Huetar Atlántica	14.007	20,7
Huetar Norte	9.558	26,4
Fuente: [DGEyC: <i>Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples</i> , 1998]		

## **LA SEGURIDAD SOCIAL**

### **El sistema de salud**

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

Es evidente que hay que tomar en cuenta todos estos factores a la hora de trazar las perspectivas del país en el próximo milenio.

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

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

‘caja chica del Estado’, llenándola de papeles y dejándola sin dinero”.<sup>184</sup> Es decir, a la ausencia de recursos se añaden problemas de inadecuada administración de los existentes y, también, equivocadas decisiones políticas. En efecto: el dato macroeconómico es insuficiente.

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

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

Con datos de 1997, en junio del 2000, se hicieron públicos en Ginebra, Suiza, los resultados de un informe de la OMS que colocó el sistema de salud de Costa Rica en la posición 36 de 191 países, la tercera en América Latina

(solo superada por Colombia y Chile)<sup>188</sup>. Este estudio consideró varios parámetros de manera integrada: esperanza de vida, disminución de desigualdades en el acceso a los servicios, capacidad del sistema para responder a las necesidades de la población (bien y oportunamente), distribución de las cargas financieras y equidad. Esta evaluación es relevante porque más que dar meros datos epidemiológicos ofrece una apreciación de la eficiencia del sistema: resultados y uso adecuado de recursos. Según Julio Frenk, director ejecutivo del área de pruebas científicas e información política de la OMS, el sistema de salud de Costa Rica obtuvo un 85% de desempeño. Para enfrentar las deficiencias que, sin embargo, existen, la opinión de estos expertos apunta a “lograr aun mejores resultados con el mismo gasto” (Frenk), en la misma perspectiva que ya hemos consignado en nuestro análisis.

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

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

empujada por los cambios en el perfil de la salud, que apuntalan la prevención, se plantea una vinculación más estrecha con la educación nacional.

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

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

## Pensiones

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

El sistema de la Caja Costarricense del Seguro Social, de Invalidez, Vejez y Muerte es un sistema de reparto y, al igual que en otras partes del mundo, el envejecimiento social es su problema fundamental. Mientras que hoy de cada 100 personas en edad de trabajar hay 8 personas mayores “pensionables”, dentro de 30 años habrá 15; es decir, casi el doble. Mientras el

sistema sea de reparto, inevitablemente, habrá menor cantidad de personas activas cotizantes por pensionado. Dada esta situación, algunos calculan que mientras hoy 10<sup>196</sup> o 12 trabajadores activos cotizan para pagar un pensionado, dentro de 30 años serán solo 7 activos cotizando por una pensión y solamente 2 en el año 2050<sup>197</sup>; las cotizaciones deberán, entonces, aumentar en un 70% o reducirse en un 40% el valor de las pensiones existentes, ya suficientemente limitadas. En Costa Rica, el porcentaje de personas mayores de 60 años, hoy es de 6,4% y en menos de cuatro décadas pasará al 15%. El pronóstico del demógrafo de la UCR Luis Rosero es que Costa Rica crecerá un 72% la primera mitad del siglo XXI, pero los mayores de 60 años lo harán en una tasa del 544%.<sup>198</sup> Esto supone implicaciones muy grandes para los servicios de salud y los agentes de la seguridad social y el sistema de jubilaciones.<sup>199</sup>

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

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

Ya en febrero de 1999, sin embargo, se informó al país de un acuerdo entre el gobierno de Miguel Angel Rodríguez y algunas organizaciones magisteriales para reformar la ley aprobada en 1995. Este acuerdo se condensó en una propuesta gubernamental ante la Asamblea Legislativa con los objetivos de aumentar la cotización patronal (en especial la estatal cuando corresponda),

incentivos para las personas que deseen seguir trabajando, un monto mínimo de pensión, y garantías para pagar a los funcionarios que se quieran trasladar al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, etc.<sup>200</sup> Fue sancionada por la Asamblea en la segunda mitad de 1999. No parece, sin embargo, que estas reformas corrijan todos los problemas derivados de la ley 7531 ni que la visión o una estrategia global esté totalmente clara para todos. Finalmente, la Sala Cuarta dictaminó que el país debía cumplir un convenio internacional con la OIT que establece que un trabajador que haya laborado un mínimo de 20 años con un régimen jubilatorio, tiene derecho a pensionarse con éste; por lo que se reduce el número de personas a las que la ley 7531 se podría aplicar. ¿Un balance de todo esto? Tanto la acción gubernamental como las reformas planteadas por la oposición liberacionista, en 1999, evidenciaron un reconocimiento de las debilidades de aquella ley, pero también una voluntad política para realizar acciones de mejoramiento en este sistema de pensiones, dado su impacto para el futuro de la educación nacional. En palabras del Dr. Rodríguez Echeverría, nada se logra “si no se motiva a los educadores que son pilar importantísimo en el sistema”.<sup>201</sup> La perspectiva que supuso la reforma de esta ley, nos parece, es positiva. Sin embargo, más allá del sistema de jubilaciones del magisterio, la educación nacional demanda un replanteamiento y una estrategia global e integral, seria y rigurosa: su reforma es inevitable y conveniente, pero deberá poderse hacer incluyendo todos los ángulos sociales pertinentes además de aquéllos de mera conveniencia fiscal. Hasta aquí esta digresión.

En esta reflexión sobre pensiones no se debe perder la perspectiva sobrestimando la importancia del sector educativo en la seguridad social: en Costa Rica más de la mitad de la población vieja no está protegida por sistemas de pensiones, solo el 54% de la población económicamente activa está afiliada a algún sistema público de pensiones. Es decir, están por fuera unos 548.000 trabajadores.<sup>202</sup> Cabe mencionar que menos del 10% de estos trabajadores poseen un plan voluntario de pensiones. Vale la pena señalar, también, que de ese 54%, 50 puntos corresponden al sistema de pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social y solo 4 puntos porcentuales a regímenes especiales. Lo que esto nos evidencia es la baja cobertura de los sistema de seguridad y de pensiones, que si bien no nos coloca a la altura de países más atrasados y pobres, sin embargo, tampoco lo hace a la par de los países desarrollados, donde la cobertura y protección social en este territorio es

mucho más alta. Sin duda, los regímenes especiales de pensiones en Costa Rica ejercen una presión creciente con relación al gasto público. En los últimos veinte años este gasto ha aumentado del 4,6% al 11% con relación al presupuesto nacional.<sup>203</sup> Sin embargo, debe reconocerse que este impacto no es tan grande y, por el otro lado, lo importante y significativo con relación a los problemas de la solidaridad social y los problemas de pensiones en Costa Rica no es esto: el problema de fondo, al que el país debe orientarse urgentemente, es la baja cobertura de estos sistemas de solidaridad y de pensiones y, en segundo lugar, perfeccionar el sistema de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social que hoy incluye más del 90% de la población económicamente activa que está en alguno de estos sistemas de pensiones. En otros países de América Latina y del mundo este problema ha contribuido a cotizaciones muy elevadas para las pensiones. El caso de Uruguay es un ejemplo: debe destinar alrededor del 29% de la planilla al financiamiento de las pensiones; en los países europeos las cotizaciones superan el 15% sobre la planilla y, además, éstas tienen que apoyarse con impuestos.<sup>204</sup>

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

personas pobres mayores de 65 años. La ley afirma un elemento adicional de ahorro nacional y mejora hasta cierto punto las condiciones jubilatorias, pero no están claras todas las consecuencias colectivas de la misma. Para Otto Guevara, por ejemplo, la ley debilitará seriamente al sector solidarista, añade cargas sociales que afectará a muchos patronos, reduce el auxilio de cesantía, y, sobre todo, persiste en quitar espacios de decisión a los individuos. Los especialistas opinan que Costa Rica posee un sistema de jubilaciones todavía sano que está a tiempo para reformas como éstas y otras que será necesario abordar en los siguientes años. Este complejo tema demanda estudios multi o más bien transdisciplinarios demográficos, económicos, matemáticos, culturales y educativos. Muchas dimensiones convergen, que deberán ser tomadas en cuenta.

## INMIGRANTES

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

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



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

millones a fines del siglo XXI. El Dr. Rosero estima, sin embargo, que la tasa de crecimiento se estacionará en las próximas décadas en la de recambio: 2,1% anual; con lo que la población costarricense llegaría a los 7,5 millones al final del siglo. Esto sería así siempre y cuando, en efecto, se estacione la tasa de natalidad en ese porcentaje y si se detiene la migración extranjera alrededor del año 2025.<sup>207</sup> Si esto último no se da (preservando la misma migración anual de ahora), la población podría llegar a los 11 millones. Las conclusiones del Dr. Rosero son muy claras: “La migración será, por tanto, el elemento crucial en la dinámica demográfica de Costa Rica en el siglo XXI”.<sup>208</sup> Sin duda, lo que suceda en el resto de la región afectará la vida nacional. Este es un asunto social importante. Por eso, de entrada, esto plantea la necesidad de una perspectiva regional en las estrategias de desarrollo. En cualquier pronóstico, la migración extranjera hacia Costa Rica obligará inevitablemente a tomar medidas proyectadas hacia favorecer una mayor integración y participación de esta población en el territorio nacional. Social y culturalmente esto es inevitable, haya o no acuerdo con relación a la navegación por el río San Juan. En ese sentido, decisiones costarricenses como la autorización de la residencia (i.e. legalizar) a miles y miles de nicaragüenses, tomada a principios de 1999, contribuye a la integración social. Y, de la misma manera, lo hace la reforma legal para eliminar los topes en la contratación de mano de obra extranjera (también en 1999). Es necesario ajustar las políticas públicas con previsión para asumir esta realidad migratoria.

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

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

## BALANCE GENERAL

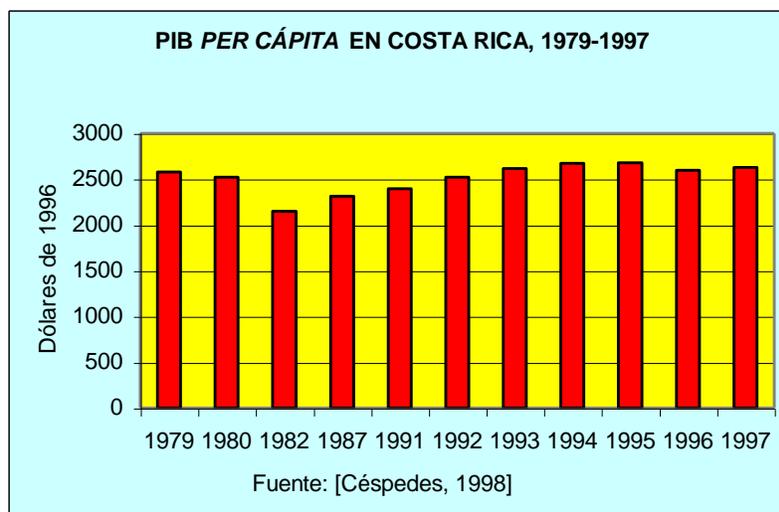
Las variables sociales que hemos abordado en las páginas anteriores no deben colocarse de manera aislada y separada. Existen relaciones claras entre el sistema de salud y seguridad social y la migración centroamericana, o del primero con la estructura social y la pobreza en particular. Nadie puede negar la incidencia de la inmigración en todos los servicios sociales y en la pobreza. Esto supone que, sin tomar en cuenta la migración o los cambios que la transición ha provocado en la estructura social, no será posible replantear adecuadamente los programas sociales del país en el nuevo siglo. En particular, no se trata solo de un asunto de apoyo financiero, aunque este sea un factor importante. Los programas sociales deberán inscribirse en un escenario con reglas y papeles diferentes para lo público y privado, el Estado y la sociedad civil. Los problemas que hoy se posee en estos programas exigen planteamientos de una mayor visión estratégica. Es fácil tomar nota de que estos programas están mal. Por ejemplo, en opinión de Ricardo Hausmann: se han vuelto más costosos los programas sociales sin que esto se haya reflejado en mejoras de los servicios ofrecidos. (existe una ausencia de proporcionalidad entre los gastos sociales y los ingresos tributarios, lo que producen la posibilidad del desequilibrio y la inestabilidad económicas<sup>209</sup>). En efecto, se han ido recuperando hasta cierto punto los porcentajes dados a algunos programas sociales, sin embargo esto no ha sido ni podrá ser suficiente para satisfacer con éxito las demandas de la población en términos cuantitativos y cualitativos. El asunto en el tapete es la urgencia de reforma en las instituciones y programas sociales: una “reingeniería” que provoque funcionamientos más eficaces y dentro de los paradigmas actuales de desarrollo social. Por supuesto, todo esto se puede decir que está asociado a una “reforma del Estado” y a la modernización. Pero aquí es pertinente la advertencia del BID: el proceso de modernización del país no se debe hacer de una manera sectorial sino, más bien, de una manera integradora y global. Cuando se facturan y cobran los costos de la modernización de un sector a los otros, todo el sistema sale perdiendo, de alguna u otra manera. Un buen ejemplo es el de los empleados públicos: si se despiden empleados públicos sin poder ser absorbidos por la empresa privada lo que se logra es engrosar las filas de gente que no paga impuestos, que debilita más los servicios sociales del país y que genera una carga psicosocial negativa que afecta a la

colectividad.<sup>210</sup> El asunto es complejo. No admite respuestas simplistas. Pensamos que la situación se entiende mejor si primero hacemos un balance general.

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

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

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



Los datos absolutos, con la nueva calificación del PIB, nos revelan con mayor precisión el tamaño y *performance* de la economía: el resultado es más positivo de lo que solíamos pensar. Desde 1997 a nuestros días, el PIB *per cápita* se ha comportado en correspondencia con la evolución del PIB, ha aumentado a

veces con fuerza, para luego caer. No puede perderse la perspectiva, que ya comentamos anteriormente: el valor del PIB como indicador debe relativizarse, por el impacto y distorsión que provoca la producción de INTEL y otras grandes compañías de capital extranjero. ¿Conclusión? Durante las últimas dos décadas, hemos tenido fuertes “bajonazos” en muchas de las dimensiones de la vida social, inestabilidad, incertidumbre y, aunque entre 1997 y 1999 vimos cierta recuperación y la insinuación de una promesa de que podíamos crecer en el futuro, ya en el 2000 y el 2001 las debilidades de la economía volvieron a asustarnos.

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

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

satisfacción nacionales? Esto nos conduce a una temática capital para el futuro nacional: las posibilidades de la confianza colectiva y la gobernabilidad en los años que siguen.



# CAPÍTULO TERCERO

## GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y NUEVO ESTILO DE DESARROLLO

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

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

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

estilo de desarrollo. Por eso, hay que subrayar, que no solo se debilitaron algunas funciones institucionales, como un corolario de carácter financiero, sino también se han modificado el sentido y la pertinencia nacionales de esas funciones, sus definiciones y fronteras, la participación de otros entes en la ecuación y, con mucho relieve, las expectativas culturales sobre ellas, lo que dispara consecuencias decisivas sobre las condiciones y el destino de cada dimensión nacional. Los mecanismos colectivos, por ejemplo, para satisfacer las necesidades en la educación, al igual que en la salud, la seguridad ciudadana o la infraestructura vial, ya son otros, aunque por ahora éstos nos resulten apropiados, mejorables, o simplemente equivocados. En algunos casos son los mismos pero ante el cambio de contexto no pueden resultar como antes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

asalariados poco calificados y cuenta propia urbanos, fueron los afectados por la crisis”.<sup>224</sup>

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

CLASES SOCIALES EN COSTA RICA: NIVEL EDUCATIVO, 1987-1994								
	Sin instrucción		Primaria		Secundaria		Superior	
	1987	1994	1987	1994	1987	1994	1987	1994
Clase alta	0,7	0,2	15,5	10,8	32,2	27,3	50,5	59,7
Clase media alta	6,7	0,4	9,9	11,3	31,7	26,9	56,7	60,2
Clase media baja	1,5	2,1	29,2	31,3	55,7	49,7	13,3	16,0
Clase baja	7,2	5,3	68,5	66,8	22,1	24,5	1,7	2,3
*No se añade los porcentajes ignorados								
Elaborado con datos de [Vega, Milena <i>et al</i> , “Cambios en la estructura de clases de Costa Rica a partir de la década del ochenta (1987-1995)”, Instituto de Investigaciones Sociales, UCR, 1996]								

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

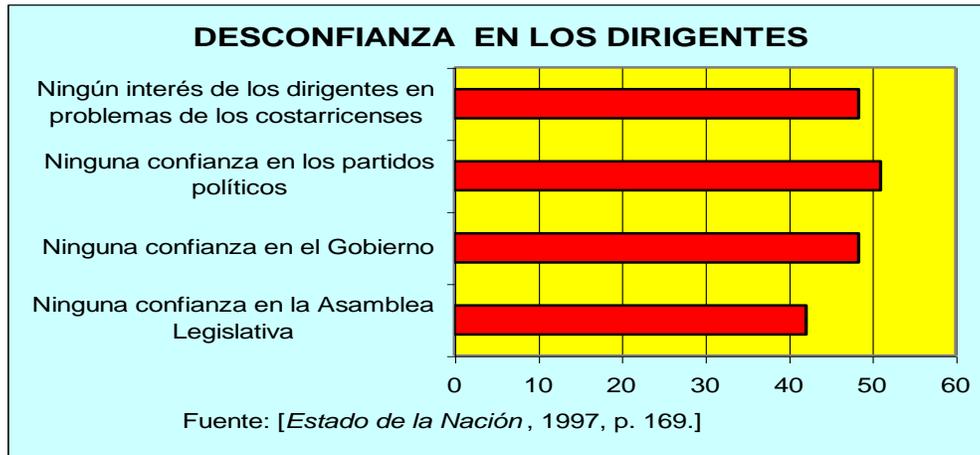
Existe consenso acerca de la relevancia de las clases medias en el anterior estilo de desarrollo: algunos se refieren a ese estilo precisamente como expresión del ascenso social de los sectores medios. La transición ha provocado un impacto sobre toda la sociedad y especialmente los sectores medios. El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

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

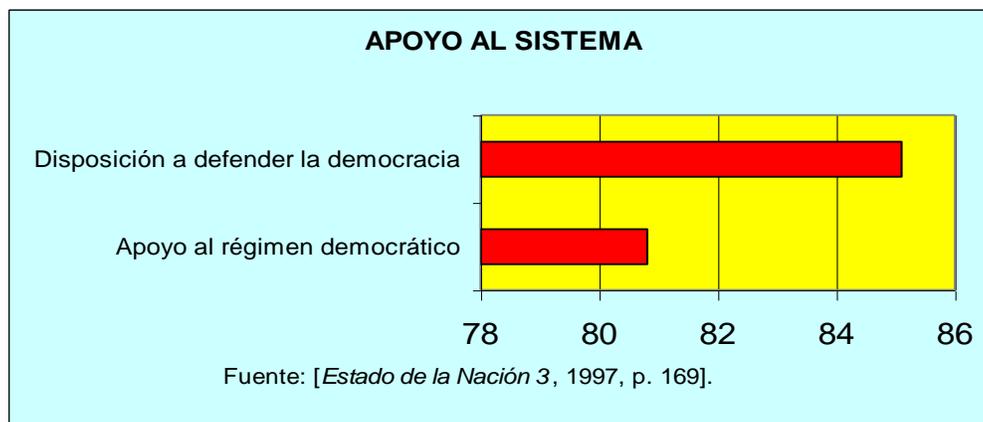
## LA AUSENCIA DE CREDIBILIDAD POLÍTICA E INSTITUCIONAL

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

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



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



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

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

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

Y además:

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

<sup>230</sup>

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

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

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

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

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

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

En efecto, la ausencia de un vigoroso crecimiento económico puede incidir en la opinión de los costarricenses, pero el asunto es más complejo: uno de los temas de fondo refiere a la ausencia de transparencia y a la corrupción. El descrédito de la clase política y dirigente no es, sin embargo, atribuible solamente a la transición hacia un nuevo modelo económico; pensamos que,

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

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

No hay duda, si los partidos no realizan su papel vehiculizador de la voluntad ciudadana, solo puede asegurarse un divorcio entre la acción política o gubernamental y la población y, por lo tanto, la promoción del descontento social. Este divorcio que inhibe la participación popular fomenta también la corrupción. Crisis de los partidos políticos, parálisis gubernamental y

corrupción son aspectos de una misma realidad. Como profundizaremos luego: aquí se invoca, con mucha fuerza, el “control ciudadano”.

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

pertinaz y de un deterioro social caótico ante la ausencia de alternativas reales y eficaces.

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

PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN VARIOS PAÍSES, 1999					
Posición	País	Puntaje	Posición	País	Puntaje
1	Dinamarca	10,0	49	El Salvador	3,9
2	Finlandia	9,8	50	Jamaica	3,8
3	Nueva Zelanda	9,4	58	México	3,4
5	Canadá	9,2	68	Guatemala	3,2
18	EEUU	7,5	70	Nicaragua	3,1
19	Chile	6,9	71	Argentina	3,0
22	España	6,6	72	Colombia	2,9
<b>32</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>5,1*</b>	76	Venezuela	2,6
38	Italia	4,7	82	Ecuador	2,4
40	Perú	4,5	82	Rusia	2,4
41	Uruguay	4,4	90	Paraguay	2,0

44	Polonia	4,2	94	Honduras	1,8
45	Brasil	4,1	99	Camerún	1,5
Puntaje 10 = muy limpio, 0 = muy corrupto.					
Fuentes. [Lara, Juan Fernando: “Atacarán corrupción”, Diario <i>La Nación</i> , 29 de julio del 2000, p. 12 A.], y Organización Transparencia Internacional.					
*Una valoración similar en el 2000 dio una calificación de 5,4, una leve mejoría.					

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

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

Con relación a nuestro sistema judicial, debe reconocerse, no obstante, que se han dado algunas acciones para ajustar el ordenamiento y práctica jurídicos nacionales. Pero falta mucho, y preocupan no solo las carencias materiales sino también las intelectuales, políticas e incluso ideológicas. Un caso particular de esta situación lo constituye la incapacidad del sistema carcelario para rehabilitar a los criminales (según la Ministra de Justicia

Mónica Nágel: solo un 58%).<sup>240</sup> Sin duda, como sugiere la señora Nágel, se requiere enfatizar prevención, participación ciudadana y penas alternativas: parte del nuevo estilo de desarrollo. Sin embargo, tampoco debería olvidarse que la dureza de las penas y la eficacia en la administración de justicia son piezas importantes: el temor al **castigo efectivo** siempre ha sido necesario (aunque no suficiente). La educación, la cultura y el control social son relevantes. Pero, muchas veces, en la historia reciente de Costa Rica se han sobrestimado los derechos de los criminales y subestimado los de las víctimas. Auténticos desequilibrios que debilitan la moral de la población, su confianza en el Estado, y favorecen el acto criminal y la corrupción. El paradigma de la rehabilitación social, inscrito en el firmamento de los derechos humanos y la solidaridad social y que, en muchas ocasiones, sobredimensionó la responsabilidad del “sistema” por encima de la individual, no puede estirarse y manipularse indebidamente para dejar a la población desarmada e insegura. No hay una dialéctica adecuada entre castigo, rehabilitación y seguridad ciudadana.

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

perspectiva de “cero tolerancia”, promocionada por el Colegio de Abogados, como la desarrollada con éxito en la ciudad de Nueva York, para impedir el escalamiento en los crímenes y la delincuencia: la reforma de la aplicación de la justicia en cuanto a las llamadas contravenciones (con la participación relevante del Colegio de Abogados). Pero también, en agosto del 2000, los especialistas ya hablaban, de nuevo, de bajar penas. Habrá que ver que sale de esta iniciativa. Todos estos asuntos están en el tapete. Al igual que en las otras dimensiones del quehacer nacional: vivimos una transición, en la que no podemos asegurar un destino positivo.

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

La *governabilidad* como concepto refiere a las posibilidades del ejercicio adecuado del poder en una dirección establecida (un programa), por medio o sobre la base de un consenso nacional (mayoritario). Hay diferentes formas y grados de *governabilidad* o de *ingovernabilidad* ya sea en regímenes democráticos o autoritarios. Algunos momentos de *ingovernabilidad* se han dado siempre en Costa Rica. En los últimos años, podríamos referirnos a los primeros doce meses de la Administración Figueres Olsen: un período donde se combinó una falta de un programa claro y preciso e incapacidad de comunicación política por parte del equipo de gobierno y desconcierto entre Gobierno y oposición política (resentimientos de una campaña electoral áspera y dificultades para la conciliación de fuerzas políticas). O, con menor claridad sin embargo, la parálisis vivida en el primer año del gobierno de Rodríguez. O, debe añadirse, con calidades distintas, la crisis social en marzo del 2000 con relación a la ley de modernización del ICE. Los principales períodos de *ingovernabilidad* en la Costa Rica de los últimos años se han dado por el privilegio de intereses o visiones ideológicas partidarias, de grupos o

personales por encima de los intereses nacionales; también, por la incompetencia de los equipos de gobiernos o por la acción destructiva y poco edificante de oposiciones políticas. O, finalmente, por la imposibilidad de construir un consenso político mayoritario. El descontento y la apatía colectivas no han llegado en Costa Rica a promover realmente la *ingobernabilidad extrema* que sacude otras latitudes, pero constituyen un factor que manipulado políticamente puede amplificarse y generar inestabilidad. Por eso: para el país y especialmente para sus gobernantes, es necesario interpretar bien los signos del tejido social, como los que aparecieron en las manifestaciones, bloqueos, violencia y clima de inestabilidad de marzo y abril del 2000.

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

Para buscar esclarecimiento en esa dirección, independientemente del desenlace del diálogo y la negociación nacionales sobre este episodio tan relevante de la historia nacional, aun viviente, deben comentarse algunas cosas. En primer lugar, para que no haya duda: pensamos que, como corresponde a un régimen de derecho, las modificaciones que requeriría este o cualquier otro proyecto o su rechazo absoluto deberían darse con base en el respeto colectivo, los derechos individuales y la paz social, y en el marco de nuestras instituciones republicanas. Aun a pesar de sus defectos, la democracia costarricense ofrece la posibilidad para que una Asamblea Legislativa con otra composición y un Poder Ejecutivo con otro signo, puedan modificar, anular o rehacer un proyecto de ley o una ley. Ahí están, además, la Sala Cuarta y la

Defensoría de los Habitantes, por ejemplo, que han ayudado a equilibrar el ejercicio de los poderes ejecutivo y legislativo. No obstante, no puede perderse de vista en el escenario la realidad y el estado de ánimo social: se requieren credibilidad y legitimidad políticas para sostener el pacto social que representa la democracia. Cuando estas condiciones empiezan a flaquear, los mecanismos formales comienzan peligrosamente a deteriorarse, a vaciarse de contenido real. En el mismo sentido, el rechazo *a priori*, los exabruptos ideológicos, la polarización maniquea, la satanización de las posiciones, que –en el mejor estilo del dogmatismo comunista de otros tiempos– algunos utilizaron para oponerse a esa ley, no fueron, evidentemente, algo sensato y educativo para la construcción de una ciudadanía seria, responsable, activa, partícipe, y comprometida con el decurso nacional: fundamento de la nueva democracia. Pero dicho eso, y a pesar de los extremos inaceptables o los errores graves de algunos de los protagonistas que intervinieron, debe reconocerse que las dimensiones sociales que la protesta alcanzó revelan una situación sociopolítica que no puede evadirse; hay un reclamo a la mejor comprensión de lo que sucedió. La disposición de la población a lanzarse a las calles no se dio tanto por su oposición a la ley del ICE (en muchos casos ni siquiera conocían el *abc* de ésta<sup>241</sup>), ni tampoco por los planteamientos de los sindicalistas o políticos opuestos a la misma (que aprovecharon bien la situación para llevar agua para sus molinos), era producto del descontento general y la "incredibilidad" de la clase política: para la gente, era más natural y preferible creer "a pie y juntillas" en la crítica opositora *a priori* (aunque ésta fuera distorsionada política o ideológicamente o por intereses propios) que confiar en el gobierno, los diputados o los partidos mayoritarios, que para muchos "han permitido, coonestado, el saqueo del Anglo, FODESAF o Aviación Civil". Una encuesta de UNIMER, hecha pública en junio del 2000, mostró drásticamente esta realidad: con porcentajes superiores al 90%, la población avaló la opinión de que "las protestas fueron una forma de decir al PUSC y PLN que los ticos están cansados de lo que han hecho con el país", "ocurrieron porque los gobiernos y los políticos se han olvidado de las necesidades de la gente", "el 'combo' agotó la paciencia de los ticos".<sup>242</sup>

Sin duda, un proyecto de apertura y competencia de esta relevancia estratégica, con tantas dimensiones complejas y con una panoplia variopinta de intereses contrapuestos en juego, solo podía plantearse en una atmósfera política apropiada que involucrara: mayor confianza de la población en sus

dirigentes, mayor seguridad ciudadana y menor incertidumbre colectiva, menor temor al cambio y menor resentimiento. Y estos factores no estaban bien integrados en este cuadro político de fines del siglo XX y principios del XXI. Desde antes de que la Asamblea Legislativa aprobara el “combo” en primer debate, de alguna manera, su suerte estaba echada. Repetimos: el proyecto no fue rechazado por sus defectos de contenido ni por la ausencia de virtudes, sino porque la ciudadanía no podía creer que se podía obtener transparencia y honestidad en el proceso, es decir: se rechazó por falta de confianza. Si bien algunos líderes sindicales y políticos azuzaron a las masas, promovieron métodos y acciones negativas y desestabilizadoras para el país, y buscaron un posicionamiento propio, no debe perderse el Norte: si encontraron eco fue porque existían poderosas razones sociales y políticas para ello. Es por eso que el PUSC y el PLN, eje de soporte de la transición de estilos de desarrollo en que vivimos, y principalmente el gobierno del Dr. Miguel Angel Rodríguez, deben asumir una responsabilidad muy grande en el curso de los acontecimientos de marzo y abril del 2000: no leyeron los signos, no tomaron el pulso al cuerpo social, faltaron clarividencia y capacidad políticas. Con este proyecto, que, globalmente, apuntaba hacia una positiva ruptura del monopolio y una apertura necesaria (aun a pesar de sus debilidades), lo más sensato políticamente para la Administración habría sido: si no se habían dado cuenta de que no existía ambiente propicio desde antes de aprobarlo en primer debate legislativo, retirarlo desde que empezaron los primeros temores significativos del cuerpo social, y buscar una oportunidad más apropiada para impulsar una modificación tan estratégica. No se trataba de ceder a los grupos de presión simplemente, había que responder al substrato colectivo que se expresaba, incluso por caminos equivocados. Pero no se estuvo a la altura de los acontecimientos: como contagiados por un autismo político, precipitaron ritmos, exhibieron intransigencia, prepotencia, falta de tacto. Y el golpe no solo se lo llevaron los dirigentes y gobernantes, sino todo el país, con consecuencias graves: para empezar, en el retraso indefinido para lograr dotar al país de la modernización, la apertura y la competitividad en el sector energía y telecomunicaciones que demanda el escenario histórico. Al final, bajo una tremenda presión social y con el descrédito político que dan este tipo de circunstancias, el Gobierno tuvo que congelar el proyecto. La derrota del Gobierno, a propósito de una iniciativa diseñada en conjunto por el PUSC y el PLN, tendrá muchas implicaciones. En particular, lo que será relevante en la

siguientes etapas de la transición de estilo de desarrollo: se creó una nueva relación social de fuerzas que favorece la intervención de algunos grupos de presión sindicales y políticos (que habían estado en franco y constante deterioro durante años), y no solo a propósito de la energía o telecomunicaciones sino de cualquier otro asunto reivindicativo o político que la agenda nacional coloque en frente. De todo este episodio, pues, habrá que sacar las consecuencias, aprender con humildad de los errores, entender los cambios políticos y sociales que emergieron de éste y recomponer la conducción nacional adecuadamente para fortalecer el progreso colectivo. Pero dejemos aquí esta digresión y volvamos a nuestra discusión general.

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

territorio de las voluntades: el éxito del país en la economía establece siempre los límites de lo posible. Pero aún así se debe saber lo que la población pide y poner las prioridades en la agenda nacional: confianza, honestidad, transparencia.

¿Cuál es la dimensión clave para la reforma nacional? Sin duda, por más relevancia que deban tener la economía u otras dimensiones del quehacer del país, todo se concentra en la política, en el mejor sentido de la palabra. No podemos olvidar que, aunque a veces se puede ver distorsionada o la incredulidad agote sus contenidos, la política es uno de los fundamentos de nuestra sociedad. Como dice Octavio Paz: “Sin política no hay organización social, ni convivencia ni cultura: no hay sociedad. Si se desea conocer lo que es una sociedad, hay que interrogar a su cultura: a sus leyes, sus monumentos, sus ciencias, sus formas económicas, sus creencias ... y sus instituciones políticas. En suma, la política es parte de la cultura y sin ella no es posible entender a nuestro mundo ni a nuestra sociedad.”<sup>245</sup> Ahora bien, lo que está planteado en la agenda nacional con carácter de urgencia es una profunda *reforma política*: un salto cualitativo en la conducción y en la democracia del país. La reforma de la conducción nacional apunta a una reconstrucción de la clase política y a lo que Oscar Arias plantea –aunque en su discurso con un marcado interés político– como una “nueva forma de liderazgo”:

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

Independientemente de las motivaciones personales del Dr. Arias Sánchez (que sacudieron la modorra política nacional en 1999 y el 2000), es válido preguntarse, por ejemplo, ¿cuál es el punto de partida de ese liderazgo? Una primera respuesta: “... un liderazgo basado en la consistencia entre la prédica y la práctica, que diga a la gente lo que la gente debe saber y no lo que quiere oír, y haga de la promesa y su cumplimiento una misma cosa”.<sup>247</sup> La honestidad y transparencia son sin duda requisitos, pero en el largo plazo el

asunto es mucho más complejo. La reforma de la democracia nacional apunta a una nueva relación del Estado y la sociedad civil: una potenciación de la participación y el control ciudadanos.

## **PARTICIPACIÓN, DESCONCENTRACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA**

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

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

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

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

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

Ahora bien, en los últimos tiempos, y a pesar del autismo suicida de partidos y congresistas, la conciencia de la inmovilidad, de la crisis ante la falta de dirección, y de la necesidad imperiosa del cambio ha calado hondo en muchos. Y no debe subestimarse el papel catalizador de manifestaciones

sociales de protesta tan poderosas como las que vivimos en marzo y abril del 2000. Costa Rica, a diferencia de otras naciones, posee valiosas reservas humanas, culturales y sociales, históricas, que impiden aceptar sin más una percepción pesimista. Pero exigirá la acción de protagonistas en la ciudadanía que posean a la vez que cierta credibilidad, la voluntad y los medios para empujar una reconstrucción de la clase dirigente y un relevo de generación, sin trauma social y sin alejarse de los principios de democracia, institucionalidad y solidaridad colectiva que han fundamentado el alma nacional. Este el corazón de la agenda política nacional.

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

En primer término, sobre la estructura de gobierno y vida social: la *desconcentración* y la *descentralización*<sup>249</sup> son fundamentales para promover un mayor funcionamiento eficiente y eficaz de la acción estatal y el desarrollo humano. Y en esto se debe tener la perspectiva más general: tenemos una extraordinaria centralización que el anterior estilo de desarrollo fortaleció. Y que potenciaron las posibilidades de corrupción e ineficiencia que hoy se adjudica a la clase dirigente. Costa Rica deberá realizar políticas inteligentes de descentralización y desconcentración política y administrativa. Todas las instituciones nacionales deberán participar en esta reforma. En todo esto, sin embargo, se deberá tener la lucidez y la flexibilidad para poder distinguir cuándo conviene la descentralización y cuándo la desconcentración, y cuándo la acción estatal centralizada sigue resultando la más conveniente. No se trata

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

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

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

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

legislativo hasta ahora también tiene pecados: busca favorecer a los partidos mayoritarios. Y no hablemos de asuntos como la reelección, en que muchos de los diputados (desde un principio en el PLN), más que por razones ideológicas, se dejaron llevar por consideraciones de política menor (impedir la posible reelección de Arias, para no perder sus eventuales prebendas asociadas a los precandidatos existentes), y no de principios generales: la conveniencia de no cerrar las puertas a ningún ciudadano para ocupar la primera magistratura aunque ya la haya ocupado antes, ni, lo más importante, restringirle oportunidades al elector.

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

Aquí invocamos más democracia y control social del Estado, pero el control ciudadano es necesario no solamente debido a la acción no ética, sino por ser un instrumento esencial para la gestión eficaz, socialmente integradora,

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

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

empleados públicos de rendir cuentas. Es un primer paso, aunque tímido todavía y carente de mecanismos efectivos para materializar la rendición de cuentas y hacer efectiva la *revocabilidad* cuando sea necesaria.

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

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

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

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

Resumimos: nuestro planteamiento promueve una nueva fase de la democracia costarricense, una sociedad de mayor participación ciudadana, descentralización y desconcentración de decisiones y gestiones, que, sin embargo, afirma un Estado *fuerte* orientado hacia lo estratégico, la fiscalización y regulación de las actividades de la sociedad; un Estado *controlado eficazmente por la sociedad civil*. Se invoca lo que hemos conceptualizado, desde hace ya muchos años<sup>257</sup>, como una *Tercera República*.

En los próximos años, ¿será posible que orientaciones similares logren morder la realidad del tejido social nacional y permitir orientar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil de manera equilibrada y constructiva? Aunque hay fuertes tendencias en el planeta que empujan en esa dirección, es difícil establecerlo con certeza: todavía no existen ni un consenso ni una voluntad nacionales sobre estos grandes ejes, en nuestra opinión, determinantes para el progreso nacional.

### **Concertación, liderazgo, y protagonistas sociales**

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

La concertación en la Administración Rodríguez Echeverría, a pesar de algunas deficiencias de principio (la representación de las mujeres, por ejemplo, o la “ausencia de los actores políticos y sus representaciones en la Asamblea Legislativa”<sup>258</sup>), se planteó con cierto rigor político. La población depositó su confianza en este proceso de concertación: en agosto de 1998, 87,1% lo consideró necesario.<sup>259</sup> Sin embargo, su eficacia para precisamente la ejecución de acuerdos dejó mucho que desear. El asunto de fondo ha descansado, de nuevo, en los problemas de liderazgo, credibilidad, y condiciones para la conducción política. A las debilidades estructurales en la gobernabilidad nacional, se debe sumar tanto en la Administración Rodríguez como la de Figueres la ausencia de una mayoría legislativa sustancial y, en el fondo, de un amplio respaldo colectivo. A la fecha que escribimos estas líneas, y aunque no se puede poseer un juicio definitivo sobre las posibilidades de

acuerdo y respaldo políticos, la única acción de escala histórica, estratégica, ha sido la *Ley de protección del trabajador* (aunque no atribuible exclusivamente a esta administración), para bien o para mal. En esto las cosas no dependen solamente del gobierno: los protagonistas son muchos. Lo que siempre está presente en estos procesos y es decisivo: un conflicto entre el interés político o particular y el general nacional.

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

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

## CAPÍTULO CUARTO

# LA EDUCACIÓN NACIONAL

El 7 de febrero del año 2000, 889.306 niños y jóvenes costarricenses iniciaron el nuevo curso lectivo de preescolar, primaria, y secundaria. Si bien nacieron 20 escuelas, 10 colegios públicos y 20 centros con un plan piloto para 2 años de educación preescolar, también se consignaba un déficit de 5.000 aulas y 10.000 pupitres, un 36% de adolescentes que no asisten al colegio y, en otro orden de cosas, tensión pertinaz con el gremio magisterial, en ese entonces, por ejemplo, se acordaba un arbitraje legal para determinar si se pagaba a los 52.635 docentes lo convenido hacía un par de años por impartir los 200 días de clase, reivindicación que ya entrado el año fue ganada por los docentes. ¿Progreso? ¿Atraso? ¿Temor? ¿Incertidumbre? De todo esto hay, aunque en diferentes proporciones, que no permanecen estáticas. Igual que sucede en todas las partes de la vida social en esta transición nacional e internacional. Pero ¿cuál es –entonces– la situación real de la educación? En esto nos parece que debe usarse el marco más amplio, porque las expectativas y posibilidades de éxito escolar de estos miles de costarricenses están condicionadas por el contexto social e histórico; en los años siguientes éste incluirá pero también excluirá a muchos.

Nuestro propósito es analizar, dentro del escenario que hemos dibujado en las páginas anteriores, cuál ha sido la evolución histórica reciente de la educación y trazar sus perspectivas más importantes. De esta manera, aunque globalmente, podremos terminar de dibujar el cuadro dentro con el que, adelante, vamos a realizar un escrutinio de la educación superior con nuestra mirada colocada en el futuro.

## ANTECEDENTES

La educación en Costa Rica representa uno de los principales vectores de la historia nacional. Desde un primer momento, los gobernantes costarricenses dieron prioridad especial al desarrollo educativo. Ya en el año 1849, con el Dr. José María Castro Madríz, se dio una importante reforma administrativa en la educación que impulsaba la creación de una Escuela Normal, un Liceo para Niñas y una coordinación e inspección más eficientes de la educación primaria. En 1858 y en 1862 respectivamente se decretó la educación obligatoria para todas las clases de la sociedad y para los niños de ambos sexos. Algunos años después, en 1869, Costa Rica incorporó en su *Constitución Política* la enseñanza primaria gratuita, obligatoria y costeadada por el Estado. La Reforma de Mauro Fernández (1885-1888) fue un punto decisivo en la historia de la educación nacional que tuvo consecuencias sobre el conjunto de la sociedad. Debe subrayarse la importancia de la universalización de la educación primaria, muy especialmente alrededor de los años 1885 y 1889 bajo el influjo de los liberales.<sup>262</sup> La Escuela Normal de Costa Rica, nacida en 1914, fue otro agente educativo fundamental en la historia nacional. Durante todo el siglo pasado se dio un proceso de modernización y centralización de la educación, como parte de los esfuerzos más globales por edificar un Estado nacional, a partir de aquellos pueblos aislados y escasamente poblados con los que Costa Rica inició su vida independiente en el año de 1821. La educación en Costa Rica fue el principal instrumento social con el que se buscaba solidificar la identidad nacional y con el que se buscaba afianzar las relaciones entre las clases sociales. Esta fue una de las banderas de lucha y un instrumento político de los grupos sociales y políticos liberales. En América Central, durante el siglo pasado, el plan liberal en torno al desarrollo de la educación logró tener éxito prácticamente solo en Costa Rica, y no en todos sus extremos. No nos interesa detenernos en los detalles de la historia de la educación, sino solamente subrayar la relevancia que ha tenido en el quehacer nacional.

Una manera de apreciar la especial importancia que Costa Rica ha dado a la educación se manifiesta en la tasa de alfabetismo adulto. Los datos más interesantes: en 1880 ésta era aproximadamente del 10%, ya en el año 1900 rondaba el 40%, 20 años después era el 60% y en 1950 el 80%.<sup>263</sup> Entre 1864 y 1927 el analfabetismo se redujo en un 74%, luego de este periodo la

disminución fue de un 79%.<sup>264</sup> En el año 1990, el alfabetismo adulto estaba alrededor del 93% y en 1998 el *Informe de Desarrollo Humano* consigna un 94,8%.<sup>265</sup> Esta ha sido una variable fundamental en el desarrollo económico y del ingreso *per cápita* de Costa Rica, por ejemplo a partir del año 1945 (comparativamente con los países de la región centroamericana) e, incluso, para algunos intelectuales es esta variable la que ha permitido a Costa Rica enfrentar con mejores posibilidades la crisis de los años 80.

Es extraordinaria la relación que existe entre la educación recibida y la distribución de ingresos en Costa Rica. Uno podría decir que la educación es el principal elemento para el establecimiento de referencias sociales y de distribución de ingreso en el país.<sup>266</sup> Por ejemplo, la importancia de la educación superior en la posición socioeconómica de las personas es significativa en Costa Rica. Al considerar el 25% superior en la distribución de ingresos nacional, es posible determinar que un 86% de las personas que tienen un título universitario se colocan en ese porcentaje. Aquellos universitarios que no logran el título logran colocar unas dos terceras partes en este sector de ingreso. Aquellas personas que han completado su primaria y se encuentran en diferentes niveles de la secundaria logran ubicar un 50% en este sector educativo, mientras que aquellos que no completan la primaria apenas el 10%.<sup>267</sup> (En general, en Costa Rica las dos variables que determinan su estructura social son la educación y el tipo de residencia.)

El hecho que la posición social o el ingreso estén determinados en buena medida por el factor educativo constituye un elemento positivo para Costa Rica. En otros países, hay mayores distorsiones sobre el comportamiento del ingreso causadas por reglas del juego sociales y económicas diferentes. De la misma manera, esto pone en relieve la importancia del mejoramiento de la educación como mecanismo de progreso colectivo e individual.

## EL DEBILITAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

La inversión pública en educación tuvo un crecimiento sostenido entre los años 1949 y 1980. Por ejemplo, los cambios fundamentales en la escolarización primaria completa de la población costarricense se realizaron claramente a partir del nuevo papel del Estado en la sociedad costarricense, que arranca después de la Guerra Civil del año 1948.<sup>268</sup> De manera privilegiada en la década de los 70, en general, a lo largo de este período todos los indicadores educativos vivieron un sustancial progreso. Es importante repetir que estos indicadores hacen referencia, también, al estilo de desarrollo que se mantuvo durante la época y no solo los aspectos económicos. Aunque, como hemos señalado, el cálculo del PIB se empezó a realizar con otra metodología en el año 2000, obligando a reevaluar el análisis social cuando se incluye este indicador (aunque esto depende del periodo considerado), nos parece pertinente utilizarlo en el diagnóstico tal y como se había calculado anteriormente. Es útil analizar, por ejemplo, la relación entre el presupuesto del Ministerio de Educación Pública comparado con el Producto Interno Bruto (PIB): entre 1950 y 1979 esta razón fue siempre creciente (salvo en el año 1977), alcanzando un 5,73% en 1979. En la década de los 80 todo cambió: los indicadores globales manifestaron un retroceso en la educación costarricense: retrocedió la escolaridad general (años de permanencia en el sistema educativo, alfabetismo y asimilación de la formación recibida), disminuyó la infraestructura y se recortaron los recursos didácticos. Todo esto último asociado al retroceso, estancamiento e insuficiente recuperación de la inversión pública en la educación costarricense entre 1980 y 1995. Fue en la crisis económica de la Administración Carazo que se sufrió la caída extraordinaria de esta inversión; a mitad de la década de los 80 se estabilizó, pero no llegó a recuperarse con relación a los niveles de 1980 en el resto de ese período. Luego de ese año, la proporción decreció y los valores pasaron a variar entre 4,75% a 3,96% (cifras que corresponden a los años 1981 y 1988). Puesto en otros términos: desde 1980 hasta 1997, el financiamiento de la educación decreció y se mantuvo menor que aquel que se había logrado obtener en los años 70. El punto más bajo con relación al PIB se dio en 1988; desde ese momento se ha ido recuperando. Es interesante mencionar que con relación al presupuesto gubernamental el punto más bajo se obtuvo en los años 1993, 1994 y 1995, aunque no los más bajos con relación al PIB. Los siguientes cuadros nos

proporcionan los datos de esta evolución en términos del PIB y del porcentaje del presupuesto gubernamental entre 1981 y 1997.

<b>PORCENTAJES EDUCACION/PIB Y EDUCACIÓN / PRESUPUESTO GOBIERNO, 1981-1997</b>									
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
PIB Educación	4,75	4,21	4,52	4,19	4,05	4,23	4,1	3,96	4,04
% Presupuesto Gobierno	28,23	26,61	22,7	21,42	22,23	19,33	21,33	20,31	20,43

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
PIB Educación	4,19	4,21	4,15	4,36	4,41	4,49	5,19	5,22
% Presupuesto Gobierno	20,02	21,35	20,17	18,69	18,07	18,87	21,17	20,08
Fuente: [CONARE-OPES: Documentos suministrados por la División de Sistemas, 1999], en estos casos se trata de presupuesto liquidado								

Con relación a los años recientes, el cálculo del PIB con la nueva metodología arrojaría porcentajes menores para la educación que los que se consigan en las tablas anteriores, con lo que se hace manifiesto con mayor fuerza el deterioro sufrido por este sector.

Un dato que a veces se olvida es que la inversión en bienes de capital del presupuesto educativo en el año 1980 era del 23,4% mientras que ya en el año 1990 era del 1%.<sup>269</sup> Otro dato con relación a la crisis de los 80 es el número de instituciones educativas (públicas, privadas, semipúblicas) del tercer ciclo y la educación diversificada: éstas pasaron de ser 127 en 1970 a 242 en 1978, entre 1978 y 1986 no se agregó una sola, y para 1989 solo se habían agregado 5.<sup>270</sup>

Debe subrayarse que el deterioro de la inversión en educación fue relativamente mayor que el sufrido en otros rubros del gasto público durante el período 1980-1995<sup>271</sup>: decreció relativamente frente a los demás gastos del Gobierno Central, lo cual revela una falta de fortaleza de los grupos de presión en la educación o una voluntad política mayoritaria que no colocó a la educación durante esos años en un lugar especial privilegiado (o ambos).<sup>272</sup> El gasto público en salud, infraestructura y seguridad, se redujo o se estancó durante el período 1980-1996, pero fue el sector educación el que más se vio afectado debido a la existencia de varias debilidades sociopolíticas que permitieron a los gobernantes disminuir las posibilidades y oportunidades

educativas. La educación fue una víctima especial de la crisis económica que explotó durante la Administración Carazo y después de ella no hubo condiciones económicas o voluntades políticas para incrementar la inversión en educación de acuerdo a los niveles que había adquirido a finales de la década de los 70. Fue la víctima fundamental, puesto que no sucedió lo mismo con los demás gastos del Gobierno Central.<sup>273</sup>

Entre 1996 y 1999, se dieron importantes cambios que plantearon un aumento de la inversión en la educación del país. Por ejemplo, ya en el año 1996 (en la Administración Figueres) se destinó un 21,17% y un 20,08% en 1997 del presupuesto a la educación<sup>274</sup>. Esto mostró una voluntad por elevar el gasto en el sector educación, el cual como veremos se consignará, también, en la propuesta apoyada legislativamente por dotar de no menos de un 6% del PIB a la educación costarricense. El presupuesto de 1999, ya enteramente en la Administración Rodríguez Echeverría, supuso un incremento importante:<sup>275</sup> en 1998 el presupuesto para educación fue de 153.489 millones de colones<sup>276</sup> y en 1999 fue de 196.526,7 millones de colones.<sup>277</sup> Además, esta administración propuso un presupuesto de 215.032 millones de colones para el año 2000, un 21,36% del total presupuestario que representa un incremento del 22% con relación a 1999: 36.578 millones de colones más.<sup>278</sup> Al calcular el PIB con la metodología nueva, se concluye que el 6,5% del PIB que supuestamente recibió la educación en 1999 o el 6,6% a recibir en el 2000 no son tales: el sector educación ha estado recibiendo mucho menos. Esto señala, inevitablemente, que si bien se ha dado una recuperación en los presupuestos del sector ésta es mucho menor que la reflejada en el porcentaje del PIB calculado con base en los bienes y servicios del año 1966: se debe ajustar la apreciación.

Estos cambios recientes en la financiación educativa (o, incluso, la relativa recuperación que desde 1989 se da crecientemente) no pueden borrar, sin embargo, las consecuencias del retroceso sufrido en los 3 lustros anteriores. Puesto de otra forma: la situación actual y buena parte de la futura están y estarán condicionadas por las condiciones que sufrió la educación en los ochenta. Por eso es fundamental analizar con un mayor detalle lo que pasó con la educación durante este periodo. Por el otro lado, no está claro que en los siguientes años, a pesar de algunos signos positivos que se dieron entre 1996 y el 2000, vaya a existir la clarividencia política y social para en lo sucesivo brindar la atención necesaria a la educación nacional. Además, tampoco es

seguro que ésta resulte suficiente para reducir significativamente los efectos negativos del período anterior y, más aún, para ayudar a fecundar el progreso de las nuevas generaciones.

### Principal víctima: la *educación preuniversitaria*

Dentro de la educación costarricense fue la educación preuniversitaria la que se vio más afectada durante los años ochenta. La disminución en la preuniversitaria comparada con la inversión universitaria o superior se puede codificar a partir de la relación entre esas razones con el PIB (calculado según metodología anterior a abril del 2000), como se aprecia en los cuadros siguientes.

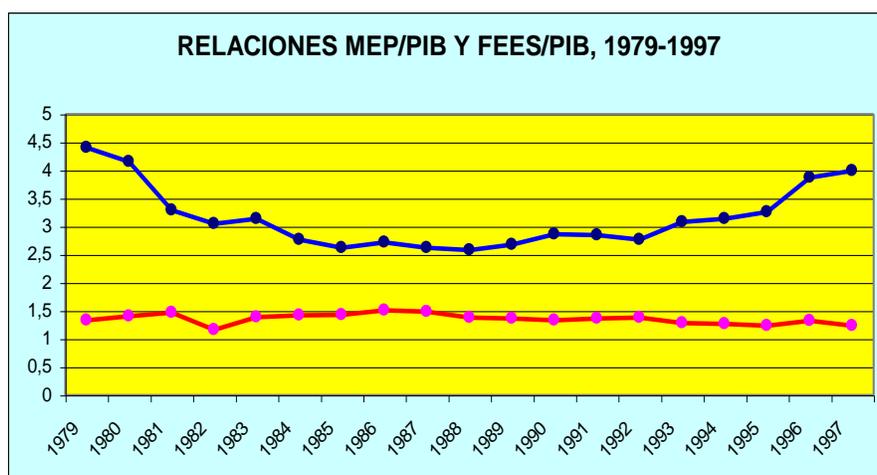
<b>PRESUPUESTO PARA LA EDUCACIÓN: COMPARACIÓN DE PORCENTAJES DEL PIB PARA MEP Y LA SUPERIOR, 1979-1989</b>											
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
MEP/ PIB	4,4	4,15	3,29	3,05	3,14	2,77	2,62	2,72	2,62	2,58	2,68
FEES/ PIB	1,33	1,4	1,47	1,16	1,39	1,42	1,43	1,51	1,48	1,38	1,36

Fuentes: [CONARE-OPES: Documentos suministrados por la División de Sistemas, 1999], en estos casos se trata de presupuesto liquidado.  
Para los años 1979 y 1980 se usó datos de [Montiel *et al*: *La educación en Costa Rica ...*]; el correspondiente al FEES en esta fuente se hizo con base en acuerdos y actas del CONARE.

<b>PRESUPUESTO PARA LA EDUCACIÓN: COMPARACIÓN DE PORCENTAJES DEL PIB PARA MEP Y LA SUPERIOR, 1990-1997</b>									
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
MEP/PIB	2,86	2,85	2,77	3,08	3,14	3,26	3,87	3,99	
FEES/PIB	1,33	1,36	1,38	1,28	1,27	1,23	1,32	1,23	

Fuente: [CONARE-OPES: Documentos suministrados por la División de Sistemas, 1999]

El gráfico nos permite visualizar la evolución de ambos presupuestos. La línea azul nos ofrece la relación MEP/PIB y la roja la FEES/PIB.



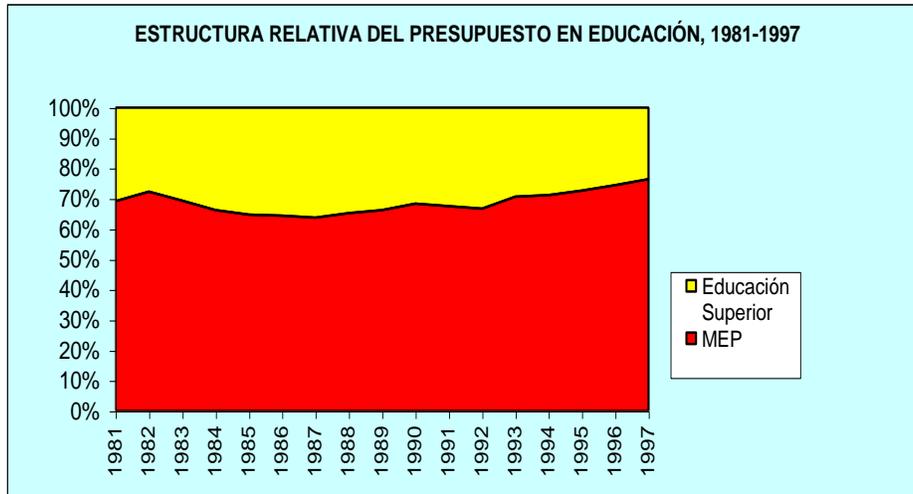
Con relación a la educación superior: su financiación se mantuvo más o menos estable (un bajonazo considerable en 1982, el peor año de la crisis) y alcanzó un pico en 1986, a partir de este último año en general decrece. El FEES mantuvo una relación más estable con relación al gasto del Gobierno que la de los recursos destinados a la educación preuniversitaria. El punto más bajo del MEP/PIB, según estos datos, fue el año 1988. A partir de ese momento empezó a recuperarse. Sin embargo, no llegó a los niveles de 1979 o 1980. En resumen, durante los años ochenta: bajó y se estancó el presupuesto estimado a toda la educación, se preservó más o menos la inversión en educación superior. Conclusión: la educación preuniversitaria fue la que durante los ochenta sufrió más retroceso en la inversión educativa. Nótese, sin embargo, que en los años noventa la relación MEP/PIB crece constantemente mientras la relación FEES/PIB disminuye. Hay signos de recuperación en los presupuestos para la educación preuniversitaria y, a la vez, un decaimiento para la superior. Nadie puede negar que en los años 80 se dio una redistribución del gasto educativo, mientras la educación superior obtenía un 30,83% de todo el gasto educativo

en el país en 1981, en el año 1987 ocupaba el 36,17%. Salvo por el año 1992, desde 1987 esta relación decrece sistemáticamente. Evidentemente el cambio en estas proporciones durante los ochenta correspondía al debilitamiento del presupuesto de la educación preuniversitaria.<sup>279</sup> Los siguientes cuadros nos ofrecen esta evolución entre 1981 y 1997.

<b>ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO EN EDUCACIÓN, 1981-1989</b>									
(porcentajes)									
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
MEP	69,17	72,35	69,35	66,15	64,68	64,43	63,83	65,17	66,21
Educación Superior	30,83	27,65	30,65	33,85	35,32	35,57	36,17	34,83	33,79
Fuente: [CONARE-OPES: Documentos suministrados por la División de Sistemas, 1999], en estos casos se trata de presupuesto liquidado									

<b>ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO EN EDUCACIÓN, 1990-1997,</b>									
(porcentajes)									
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
MEP	68,38	67,6	66,64	70,68	71,22	72,59	74,5	76,41	
Educación Superior	31,62	32,4	33,36	29,32	28,78	27,41	25,5	23,59	
Fuente: [CONARE-OPES: Documentos suministrados por la División de Sistemas, 1999], en estos casos se trata de presupuesto liquidado									

Podemos visualizar la situación mejor a través del gráfico de adelante. La parte amarilla de las columnas representa el presupuesto liquidado de las universidades estatales, la roja el del MEP.



Debemos ser muy claros en esto: estos retrocesos y estancamiento no eran un producto *necesario* de la reforma estructural aunque sí lo era la disminución del gasto estatal. Que haya sido el sector educativo y no otra la víctima principal fue un asunto de voluntades y oportunidades políticas. Para las administraciones Monge, Arias y Calderón, resultó más conveniente políticamente recortar en educación que en otros rubros del gasto público. En esto pesaron varios elementos: la fuerza de otros grupos de presión y la debilidad relativa del grupo educativo, la ausencia de un ordenamiento jurídico que protegiera mejor al sector educativo, y también la naturaleza de la educación cuyos éxitos o fracasos solo se miden en el tiempo generacional (se la puede golpear varios años seguidos y solo tiempo después se aprecian las consecuencias). Para ser justos, tampoco se puede juzgar por igual a cada uno de estos gobiernos: no tenía la misma situación Monge, tan cerca del descalabro económico en el gobierno anterior, que Calderón (aunque, debe recordarse: Monge obtuvo el apoyo norteamericano para Costa Rica por razones geopolíticas). En buena medida, se victimizó a la educación por la penuria económica, el desequilibrio macroeconómico, los costos del cambio de

modelo económico y un contexto internacional desfavorable para las finanzas públicas en la década de los ochenta.

### **El rostro específico: la secundaria, pobres y zonas rurales**

El sector educativo más afectado fue la educación secundaria. El nivel preescolar creció, primaria disminuyó aunque terminó estabilizándose; la educación superior se mantuvo o, a veces, mejoró, pero la secundaria en sus diversas variantes (tercer ciclo, educación diversificada y vocacional) sufrió un retroceso extraordinario. Un retroceso y estancamiento de la inversión en educación representa un golpe fatal en la vida social: para empezar, en las posibilidades de trabajo y de mejoramiento de la mano de obra y, por lo tanto, de las posibilidades de una distribución de la riqueza social y de una estructura económica nacional más justa. Es importante señalar que frente a Perú o Chile, con relación a la secundaria completa, Costa Rica, por ejemplo, perdió mucho terreno. Puesto en términos económicos: crecimiento lento del capital humano, que supone decrecimiento en la economía.

Como veremos, tanto por los indicadores de cobertura, deserción, rendimiento académico, como de recursos destinados, los sectores económicos más débiles sufrieron las mayores consecuencias. La variable socioeconómica aparece en todos los escenarios como factor clave para explicar deserción, repitencia, mal rendimiento, etc.

Otro sector muy afectado fue la población de las zonas rurales que vio debilitado con drásticas disminuciones presupuestarias el apoyo para opciones educativas en la educación media y, por supuesto, en la educación superior.

Una consecuencia particular del debilitamiento de la educación secundaria: la reducción de las posibilidades para los estratos socioeconómicos más débiles de la sociedad de acceder a la educación superior. Puesto de otra manera: la reducción de la inversión estatal en la educación secundaria supuso un cambio en la composición social interna de la educación superior. Esto no debería olvidarse a la hora de juzgar los “males” de las universidades públicas. Ya volveremos sobre esto.

En síntesis: desde 1980 hasta la fecha predominó el retroceso, el estancamiento de la inversión educativa, con especial énfasis en la educación secundaria y con un mayor impacto negativo sobre las áreas rurales y los sectores más débiles socioeconómicamente. El retroceso educativo aunque cuantitativo se dio esencialmente en el terreno de la calidad. Está por verse si la recuperación financiera que se vive desde los últimos 3 años será sostenible, creciente, y capaz de lidiar de alguna manera con las secuelas de la época de la crisis.

### La cobertura educativa

Como parte del estilo de desarrollo generado por Costa Rica desde los años 40 la educación se concibió como un proceso continuo apenas a partir de la *Constitución* de 1949 y, desde ese momento, en diferentes etapas hasta los años 70 se amplió el compromiso en gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza hasta los 9 años de escolaridad; también se amplió y fortaleció la educación superior.<sup>280</sup> Estos cambios son importantes de poner en relieve puesto que en el siglo XIX los esfuerzos educativos se habían concentrado esencialmente en la educación primaria, un poco en la secundaria y prácticamente nada en la educación superior.

La cobertura de la educación entre 1980 y 1997 en Costa Rica, excepto la preparatoria y la superior, se mantuvo casi constante; aunque debe mencionarse que, en mitad de la crisis de los años 80, la cobertura de la educación declinó en todos los niveles, excepto en la preparatoria. Véase el siguiente cuadro tomado del *Estado de la Nación* de 1998.

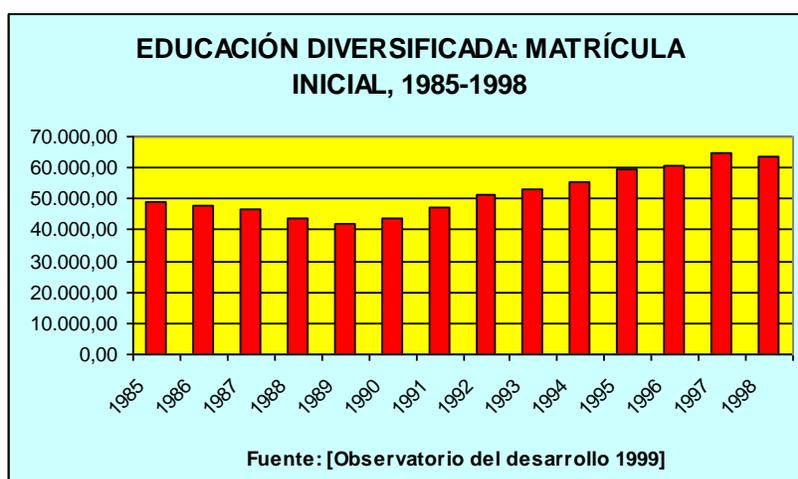
COBERTURA BRUTA DE LA EDUCACIÓN PREUNIVERSITARIA, 1980-1993						
	1980	1985	1990	1991	1992	1993
Preescolar	39,3	52,9	62,2	67,6	68,1	68,6
Primaria	104,5	99,1	102,6	104,6	106,6	108,0
I ciclo	113,7	109,8	115,6	117,4	120,6	122,2
II ciclo	95,4	87,1	88,8	91,1	92,0	93,1
Secundaria	60,9	49,6	50,8	52,5	55,0	55,9
III ciclo	68,5	54,5	58,3	60,1	62,9	64,8
Educación	49,3	42,4	38,2	40,0	42,1	41,6

Diversificada						
Fuente: [Estado de la Nación 4, 1998]						

<b>COBERTURA BRUTA DE LA EDUCACIÓN PREUNIVERSITARIA, 1994-1997</b>				
	1994	1995	1996	1997
Preescolar	69,6	73,1	75,7	79,2
Primaria	108,8	109,8	111,1	111,6
I ciclo	121,6	120,3	121,1	121,4
II ciclo	95,4	98,9	100,8	101,6
Secundaria	57,3	58,9	57,9	60,1
III ciclo	67,2	68,8	67,3	69,8
Educación Diversificada	41,6	43,2	43,3	45,1
Fuente: [Estado de la Nación 4, 1998]				

Entre 1980 y 1997, la tasa de “cobertura bruta” fue ligeramente superior al 100% en la educación primaria, en el nivel preescolar sufrió un gran aumento: se pasó del 39,3% en 1980 al 79,2% en 1997. La educación secundaria es la sufrió un terrible estancamiento durante ese periodo, en 1998 tenía un nivel (60,2%) inferior incluso al que tuvo en 1980. Ya en 1999, sin embargo, se consignaba, en los medios de prensa, que la cobertura en primaria llegaba al 112% y en la secundaria alcanzaba un 64,3%, superando la de 1980. Debe notarse que entre 1994 y 1998 pasó del 57,3% a un 60,2%. Un buen avance. Y un salto aun mayor en un solo año: de 1998 a 1999.

En 1997, la cobertura en secundaria era de un 69,8% en el tercer ciclo y de un 45,1% en la educación diversificada. En esencia, la matrícula neta comienza a descender a los 12 años de edad. Nótese cómo en la educación diversificada la matrícula decayó extraordinariamente: la cobertura cayó al nivel mas bajo en 1989 y entre esos años la matrícula se redujo incluso en términos absolutos, como se puede apreciar. Entre 1990 y 1996 creció la matrícula para caer drásticamente en 1997.



Con relación a la educación superior, ya sea pública o privada, se ha dado un crecimiento: según un documento del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, en 1980 constituía el 15% y ya en 1995 constituía el 19,4%.<sup>281</sup> Según el mismo informe, el gasto real por alumno en todos los niveles de la educación tuvo una tendencia descendente durante el período que va de 1980 a 1995. Esto es significativo: implica que el país invirtió menos recursos en la educación de cada estudiante, uno por uno.

Nadie puede negar que existe una correlación entre la evolución del gasto público en educación y los resultados en la escolaridad. Hay estudios, sin embargo, que revelan que entre las causas de la deserción escolar se encuentran los bajos ingresos *per cápita* del hogar, la baja escolaridad del jefe de hogar y

la residencia en zona rural, entre otros.<sup>282</sup> De nuevo encontramos aquí dos variables centrales: débil condición socioeconómica y residencia en zona rural.

Se puede medir el impacto de la crisis económica en la década de los 80 a partir de la tasa de escolaridad neta: en 1984 presentaba un porcentaje de 7 puntos porcentuales menos que el que existió en 1973. De la misma manera, la escolaridad para edades simples después de los once años se redujo significativamente.<sup>283</sup>

Ya en 1996 se empezó a observar la evidencia de mejoras en la cobertura y rendimiento en la educación nacional.<sup>284</sup> Pero los problemas siguen siendo importantes.

### **Deserción y repetición**

Las dificultades del sector educativo, también, se pueden ver a través de dos indicadores importantes: uno de ellos, la deserción intranual; otro, la tasa de repetición en los diferentes niveles educativos. Con relación a la deserción intranual: en la primaria en 1980 la tasa era de un 4% pero, en 1995 llegó al 5%; y en la educación diversificada: en 1980 era del orden de un 11% y en 1995 llegó al 12,1%. Con relación al tercer ciclo: la tasa de deserción descendió, aunque levemente. De hecho, hay más deserción en el tercer ciclo que en el diversificado. Un detalle importante: la deserción en el tercer ciclo es más del triple que en la educación primaria. No obstante, para 1997, según el *Estado de la Nación* de 1998: la deserción intra-anual en primaria fue de 4,5% y de 10,8% en la secundaria; lo que revelaría cierto repunte. Este mismo informe consigna un 19,9% en el séptimo año.

Una situación similar sucede con las tasas de repetición: mientras que en la primaria en el año 1980 se tuvo el 8% de repetición, en 1996 era del 11%. En el tercer ciclo: en 1980 era del 8% y en 1996 se pasó a un 14%. En la educación diversificada se pasó del 6% al 9%<sup>285</sup> en los mismos años. En 1997, la repitencia fue de 10,3% en la primaria.<sup>286</sup>

Los signos negativos son muchos: por ejemplo, en 1980 el porcentaje de estudiantes que concluía la secundaria sin perder un curso era el 28%, mientras que en 1994 era de un 21%; mientras que el porcentaje de estudiantes que

abandona los estudios antes de concluir la secundaria era de un 53% en 1990, en el año 1994 llegó a un porcentaje del 59%. Otro dato: el porcentaje de aprobación en la primaria era del 90% en el año 1980, descendió por debajo del 83% en el año 1989<sup>287</sup>; en 1998, solo un 78,8% de los escolares aprobaron de una vez (sin tener que ir a “presentar”). En la educación media la tasa de aprobación era de unos dos tercios de los estudiantes en el año 1980 y bajó al 48,9% en el año 1998. Todos estos indicadores, que llegan incluso hasta 1999, no hacen más que abundar en la descripción de una grave situación en la educación costarricense.<sup>288</sup>

Con la crisis económica de la Administración Carazo los indicadores de la *eficiencia interna* de la educación secundaria se deterioraron drásticamente. A mediados de los años 80 (administraciones nacionales de Monge Alvarez y Arias Sánchez) se fue recuperando: ya alrededor de 1988 reflejan cierto repunte. Sin embargo, los indicadores vuelven a decrecer entre 1989 y 1994.<sup>289</sup>

Existe un estudio de pertinencia de la Educación General Básica, realizada por el *Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación*, asociado al MEP, que describe algunas de las razones por las cuales los alumnos desertan y repiten. Estas razones son: problemas económicos familiares, falta de interés de los padres del estudio de sus hijos, ausencia de interés del propio estudiante por buenos rendimientos, recargo de temas en los programas de las asignaturas, exámenes memorísticos, ausentismo de profesores, pérdida de lecciones, carencia de técnicas de estudio, problemas de disciplina, falta de orientación, escasez de talleres, laboratorios, bibliotecas, desmotivación de los profesores y problemas de los alumnos con los profesores.<sup>290</sup> Como se ve, la situación económica individual y la social, así como asuntos pedagógicos y académicos, se combinan en esta problemática. Por otra parte, un estudio realizado por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR llega a la conclusión que las variables más significativas para concluir la educación secundaria son: la zona donde se reside, el sexo, el estado conyugal, la razón de dependencia de menores, la escolaridad, el sexo del jefe de familia y el ingreso *per cápita* del hogar.<sup>291</sup> Se debe resaltar, una vez más, cómo la residencia en zona rural o la pertenencia a familias pobres son factores centrales para las expectativas de éxito en la secundaria.<sup>292</sup>

La distribución de la matrícula en zona urbana y rural se desprende del siguiente cuadro.

<b>PORCENTAJE DE MATRÍCULA URBANA, 1996-1998</b>			
	1996	1997	1998
Preescolar	55,3	52,7	50,4
Primaria	40,3	38,8	39,1
Secundaria	68,4	72,5	70,1
Fuente: [Mideplan: Plan nacional de desarrollo humano, en <a href="http://www.mideplan.go.cr">http://www.mideplan.go.cr</a> ]			

Mientras que un 60% de los estudiantes de primaria son de zona rural, el porcentaje se reduce a menos del 30% en la secundaria.

Una de las conclusiones más dramáticas con relación a esto es la siguiente: si un porcentaje tan elevado de niños y adolescentes a lo sumo recibe la educación primaria, no resulta posible que este volumen tan grande de personas esté en condiciones de recibir la formación y las capacidades de aprendizaje que demanda y demandará el nuevo contexto histórico.<sup>293</sup>

Los estudios demográficos revelan que en los próximos años habrá una expulsión permanente de sectores jóvenes de las áreas rurales hacia las ciudades, debida a las debilidades de desarrollo en el área rural. ¿Cuáles son las posibilidades de incorporación al empleo de estos jóvenes provenientes de las áreas rurales? La respuesta es dramática: las opciones laborales que existen en los centros urbanos en su mayoría no pueden ser satisfechas con niveles educativos que solo incluyan la primaria o menos de ella. En ese sentido: los centros urbanos no estarán en capacidad de ofrecer empleo a la multitud emigrante de las zonas rurales. Esto es una situación socialmente explosiva.<sup>294</sup>

La sugerencia con relación a las zonas rurales es permitirles a los estudiantes un tiempo cuantitativamente superior en un entorno cultural

proporcionado por la escuela, es decir: la “exposición más prolongada en la cultura exterior”.<sup>295</sup> Me parece totalmente razonable hacer de la escolaridad de nueve años, la educación general básica, una realidad efectiva tanto para las áreas rurales como urbanas y trabajar fuertemente en un progreso sustancial de la educación diversificada con vocación de educación superior en todo el país. De la misma manera, que sus contenidos posean la calidad y las condiciones que el contexto actual de conocimiento demandan. Una educación general básica social y regionalmente integradora, sin exclusiones y sostenida a la vez que dotada de las condiciones cognoscitivas y tecnológicas más avanzadas, constituiría un punto decisivo para el desarrollo costarricense en el siglo XXI.<sup>296</sup>

El problema de la formación escolar y educativa en general en las zonas rurales es sin duda, una prioridad para el país. Debe mencionarse, sin embargo, que en las pruebas del Bachillerato en 1998, se percibe una reducción de la brecha entre instituciones rurales y urbanas. Ya volveremos sobre este dato.

Otro elemento que se ha dado en los últimos años y que tiene que ver con las dificultades socioeconómicas es el incremento en la educación abierta: madurez y a distancia se incrementaron en un 93,6% en 1998.<sup>297</sup> Los resultados, sin embargo, no son buenos: solo el 51% de quienes se presentaron a las pruebas las aprobó.<sup>298</sup>

## **Públicas y privadas**

Los problemas de la educación nacional deben analizarse, también, a través de su comparación con la educación privada. En los últimos años, éstas se ha convertido en una opción para mejorar la formación escolar de muchas personas. De 1980 a nuestros días, se ha dado un crecimiento significativo en la educación preuniversitaria privada: número de escuelas, colegios, instituciones preescolares, así como de su matrícula. Mientras que en 1980 un 1,35% de las escuelas eran privadas en 1997 llegan al 5,8%, y de igual manera en 1981 el 12% de los colegios eran público, y en 1997 los privados llegaron a ser un 30% del total.<sup>299</sup> Los datos relativos de la matrícula pública se recogen en el cuadro siguiente.

<b>PORCENTAJE DE MATRÍCULA PÚBLICA, 1996-1999</b>				
	1996	1997	1998	1999
Preescolar	79,1	80,2	81,1	80,7
Primaria	93,4	93,3	93,2	93
Secundaria	86,3	86,5	86,2	86,3

Fuentes: [Mideplan: *Plan nacional de desarrollo humano*, en <http://www.mideplan.go.cr>], y [Solano, Montserrat: "Educación pública aun renquea", Diario *La Nación*, 2 de abril del 2000, p.4 A]

En valores absolutos el número de estudiantes en las instituciones públicas, en el año 1999, era de 63.967 en preescolar, 497.614 en la primaria y 203.231 en la secundaria. En las privadas, respectivamente: 13.992, 31.428 y 20.101. Debe mencionarse que, también, hay un porcentaje de estudiantes que asisten a instituciones semipúblicas.

Existe una gran distancia académica entre instituciones privadas y públicas. Se trata, sin embargo, de opciones determinadas por la condición socioeconómica y, por lo tanto, limitadas a un porcentaje pequeño de la población: la mayoría de los estudiantes costarricenses (93%)<sup>300</sup> son atendidos por las instituciones públicas o semipúblicas. Los datos sobre la distancia entre ambos tipos de institución se pueden usar para mostrar y enfrentar las deficiencias de la pública, que debe ser el foco principal de la atención nacional dado su lugar cuantitativo.

Las diferencias entre las escuelas privadas y las públicas se puede apreciar en el cuadro siguiente tomado del *Informe sobre el Estado de la Nación* de 1997.

<b>ESCUELAS PRIVADAS Y PÚBLICAS: UN MUNDO DE DIFERENCIAS</b>		
	<b>Públicas</b>	<b>Privadas</b>
Escuelas (total)	3419	171
Promedio por escuela de aulas académicas	3,5	9,3
Aulas en buen estado (%)	64,9	98,1
Con biblioteca (%)	13,8	64,9
Con laboratorio (%)	0,8	25,2
Sin servicios públicos (%)	13,4	0
Estudiantes por profesor (%)	36,7*	19,7*

\* Según datos más recientes del MEP, en 1999 la relación era similar: 36,8 escolares por aula en las públicas frente a 16,8 en las privadas.  
Fuentes: [*Estado de la Nación* 3, 1997] y [Solano, Montserrat: “Educación pública aun renquea”, Diario *La Nación*, 2 de abril del 2000, p.4 A]

Con relación a los colegios se tienen datos en un sentido similar, como se puede apreciar la siguiente tabla con datos del Ministerio de Educación Pública.

<b>COLEGIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS: COMPARACIÓN</b>		
<b>Porcentajes</b>		
	Públicos	Privados
Con biblioteca	72	87
Con laboratorio de ciencias	28	44
Con asignaturas adicionales	54	17
Con transporte público	58	52
Con comedores escolares	39	61
Fuentes: [Ministerio de Educación, División de Control de Calidad: “Las instituciones de educación media de Costa Rica”, San José, Costa Rica: 1998] y [Solano, Montserrat: “Educación pública aun renquea”, Diario <i>La Nación</i> , 2 de abril del 2000, p.4 A]		

Además, debe mencionarse la diferencia en los promedios de colegiales por aula: 40,3 en los públicos frente a 16,7 en los privados.

Una forma “financiera” de ver el asunto se puede hacer al medir la inversión por estudiante que hace el Estado. El MEP invierte mensualmente 13.214,5 colones por escolar y 24.203 por colegial (en 1999). Sin duda, la inversión mensual que hacen muchas familias en las instituciones privadas es bastante mayor que la inversión del Estado. Aun si se resta las utilidades que como empresas obtienen las privadas, es claro que los niños y jóvenes que asisten a las instituciones privadas cuentan o deberían contar de primera entrada con más recursos.

Estas condiciones se reflejan en la eficiencia y el rendimiento académico. Por ejemplo, mientras que la deserción es de 2% en la primaria privada en la pública es de 4,7%. (1996). En los colegios la situación es peor: 1,6% en los

privados frente a 12,4% en los públicos.<sup>301</sup> Otro ejemplo: para el I y II ciclos el porcentaje general de aprobados fue de un 81,6% en 1997 y en el tercer ciclo y la educación diversificada el promedio de aprobación fue de un 50,6%.<sup>302</sup>, pero con grandes diferencias regionales y especialmente entre la educación pública y privada.

<b>PORCENTAJES DE APROBACIÓN, 1997</b>		
	I y II Ciclos	III Ciclo y Educación Diversificada
Pública	80,8	46,2
Privada	94,2	71,9
Fuente. [Estado de la Nación 4, 1998, pp. 71 y 72]		

El rendimiento en algunas materias básicas es especialmente deficitario: Matemáticas y Estudios Sociales. Español y Ciencias tampoco generan resultados suficientemente apropiados. En general, hay problemas con las asignaturas básicas. Las diferencias cualitativas en los rendimientos de instituciones privadas y las públicas se evidencian en el siguiente cuadro.

<b>RENDIMIENTO ACADÉMICO EN LA PRUEBA DE MATEMÁTICA DE LOS SEXTOS GRADOS, 1995, 1996</b>		
	<b>1995</b>	<b>1996</b>
Escuela pública	45,8	37,7
Escuela privada	64,8	59,9
Escuela unidocente	40,8	31,3
Fuente. [Estado de la Nación 3, 1997, p. 52,.]		

En las pruebas de novenos grados la situación es similar. Si bien es una prueba que todavía no ha sido integrada eficazmente en los procesos evaluativos nacionales (por su valor en el total de la nota), la media nacional de promoción en 1998 fue de 17%. Ha ido, sin embargo, mejorando: en 1996 era del 10% y en 1997 del 12%. Lo que me parece debe señalarse es que la promoción en los colegios públicos fue de un 10% mientras que en los privados fue de 41,4%.<sup>303</sup> Véase los resultados en algunas asignaturas para apreciar las diferencias de promedios.

<b>RESULTADOS EN PRUEBAS DE NOVENOS GRADOS, 1998</b>		
Nota promedio nacional		
	Colegio público	Colegio privado
Estudios Sociales	31	69
Matemáticas	15	53
Francés	87	98
Ciencias	26	62
Inglés	51	91
Fuente: [La Nación, 5 de noviembre 1998]		

El porcentaje de promoción en 1998 fue de 10% en los públicos y 41,5% en los privados.

Podemos resumir la situación: la educación pública preuniversitaria globalmente está en peores condiciones que la educación privada, lo que se expresa en los indicadores de calidad. Sin embargo, queremos consignar nuestra opinión: no todas las instituciones privadas estén bien. Si bien los mejores indicadores y condiciones de calidad (ponderando apropiadamente el número de estudiantes y otras variables) se logran en un conjunto de instituciones privadas claramente reconocidas en el ámbito nacional, no puede dejar de señalarse con rigor que hay otras en las que, a pesar de los mejores recursos, no se exhiben los niveles de excelencia que les correspondería.<sup>304</sup> Por otra parte, también, debe reconocerse que instituciones como, por ejemplo, los colegios científicos o el humanista son una muestra de cómo la calidad sí se puede lograr en las instituciones públicas, aunque, por supuesto, éstos concentran poblaciones pequeñas muy seleccionadas nacionalmente y con el concurso y apoyo directo de las universidades estatales: eso establece una diferencia fundamental.

## El Bachillerato

El siguiente cuadro nos ofrece los datos de promoción concernientes a las pruebas de Bachillerato entre 1996 y 1998 en los diferentes colegios del país.

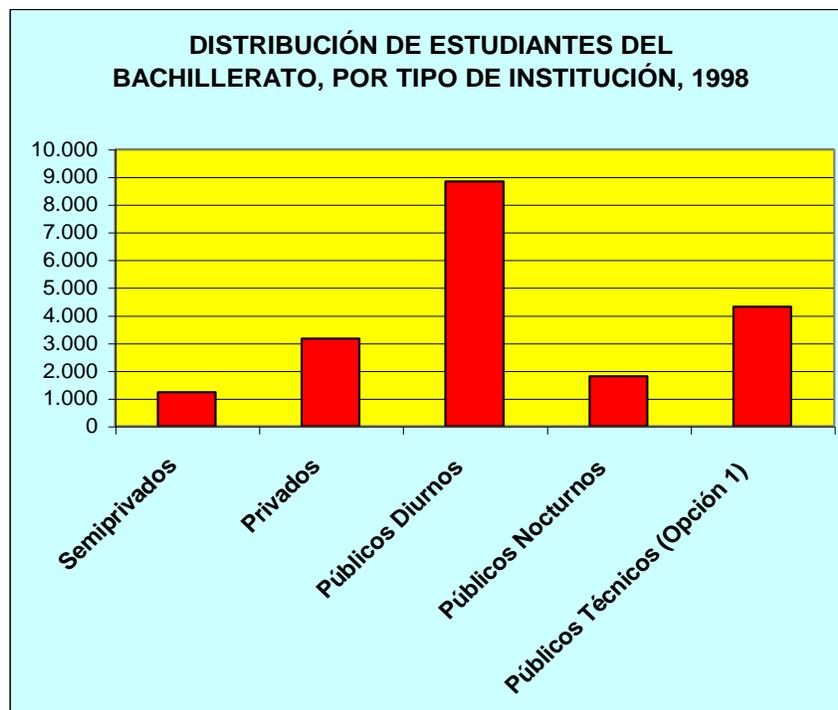
<b>PROMOCIÓN EN EXÁMENES DE BACHILLERATO:</b>			
<b>1996-1998</b>			
	1996	1997	1998

Semiprivados	89,70	85,20	91,01
Privados	92,22	83,35	92,13
<b>Públicos</b>			
Diurnos	71,40	60,93	78
Urbano	71,17	60,74	77,92
Rural	72,08	61,59	78,22
Nocturnos	29,36	27,79	46,23
Urbano	28,77	28,19	45,84
Rural	31,54	26,42	47,52
Técnicos (Opción 1)	64,83	54,73	65,06
Urbano	70,92	71,37	70,42
Rural	57,37	39,75	59,08
Totales	68,98	60,69	75,29
Fuente: [Ministerio de Educación Pública, División de control de la calidad: “Promoción pruebas de Bachillerato”, 1998]			

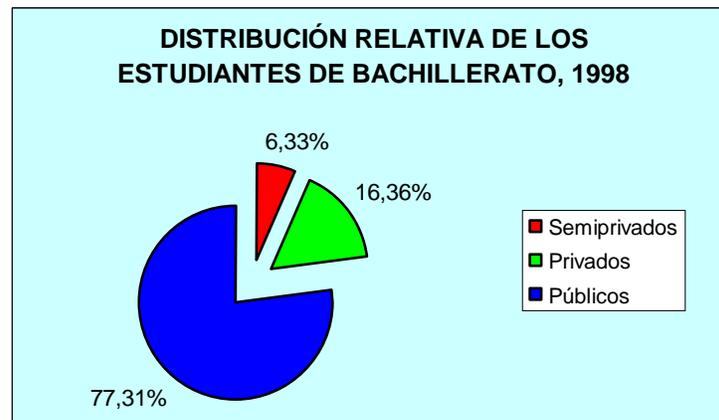
Es importante señalar cuántos estudiantes se encuentran en cada categoría, puesto que revela la estructura específica de la población que se presentó en la prueba nacional. Para 1997, el cuadro nos los consigna.

<b>BACHILLERATO: NÚMERO DE ESTUDIANTES POR TIPO DE INSTITUCIÓN, 1998</b>	
<b>TIPO DE INSTITUCIÓN</b>	<b>NÚMERO</b>
Semiprivados	1.223
Privados	3.162
<b>Públicos</b>	
Diurnos	8.831
Urbano	6.595
Rural	2.236
Nocturnos	1.804
Urbano	1.341
Rural	423
Técnicos (Opción 1)	4.305
Urbano	2.272
Rural	2.033
<b>Totales</b>	<b>19.325</b>
Fuente: [Ministerio de Educación Pública, División de control de la calidad: “Promoción pruebas de Bachillerato”, 1998]	

El gráfico nos permite apreciar la estructura de la población de los estudiantes que hicieron la prueba de bachillerato en 1998 de acuerdo a tipo de institución.



Ahora bien: entre públicos, semiprivados y privados la relación evidencia que un 77,21% de los estudiantes proviene de colegios públicos, lo que codificamos en el gráfico siguiente.



Con relación a la promoción: la distancia entre colegios públicos y los privados o semiprivados es consistentemente alta: entre 15 y 27 puntos porcentuales. Por ejemplo, en 1998, si se compara la promoción entre públicos y privados los datos son elocuentes: primero, un 75,98% en los colegios académicos diurnos frente a un 90,61% en los privados. La diferencia es un 14,63 puntos. Si se incluye en la comparación a todos los colegios públicos (nocturnos y técnicos) la diferencia sube a 22,94 puntos. En 1999, entre públicos diurnos y privados la diferencia fue de 20,33 puntos, y entre todos los públicos y los privados de 27,57.

Entre los colegios públicos, con relación a las variables urbano y rural, es interesante señalar que no existen grandes diferencias a favor de los urbanos entre los colegios diurnos o incluso nocturnos pero sí entre los técnicos. El porcentaje de promoción en los nocturnos es muy bajo, por lo que no deben extrañar los problemas con ellos que han emergido en los últimos tiempos.

La interpretación con relación a los diurnos no técnicos de la zona rural: aquellos que logran llegar a hacer las pruebas de Bachillerato se comportan

más o menos igual que los estudiantes de zona urbana. Un factor podría considerarse en esta situación: en el camino, muchos desertaron antes de poder llegar a enfrentarse a las pruebas nacionales. Por otra parte, en los diurnos públicos urbanos cada vez pesan más los resultados de las zonas urbano marginales.

El porcentaje de estudiantes de los colegios técnicos es mucho mayor de lo que se suele pensar. En el siguiente cuadro se consigna la matrícula total de la educación secundaria separada en académica y técnica.

<b>EDUCACIÓN SECUNDARIA: MATRÍCULA POR SECTOR, 1996-1998</b>			
	1996	1997	1998
Secundaria	208.233	220.151	227.328
---Académica	168.234	175.934	182.257
---Técnica	39.999	44.217	45.071
III Ciclo	147.590	155.679	163.595
---Académica	124.750	129.944	136.053
---Técnica	22.840	25.735	27.542
Educación Diversificada	60.643	64.472	63.733
---Académica	43.484	45.990	46.204
---Técnica	17.159	18.482	17.529

Fuente: [Mideplan: Plan nacional de desarrollo humano, en <http://www.mideplan.go.cr>]

El 75% de los estudiantes que hicieron la prueba del Bachillerato en los colegios diurnos es de zona urbana y apenas una cuarta parte de rural. Esta relación cambia para los técnicos: el 53% es urbano y un 47% es rural. Lo que hace concluir que en zona rural hay una mayor escogencia de la alternativa de los técnicos. Y es precisamente en los técnicos donde la distancia entre rural y

urbano se manifiesta con mayor intensidad. O sea: las dificultades mayores para la zona rural se evidencian en los resultados de los colegios técnicos de esta zona.

¿Cuál es el comportamiento en las diferentes materias? Véase el cuadro.

<b>PROMEDIO DE EXAMEN POR MATERIA, 1998</b>								
<b>Tipo de institución</b>	<b>Español</b>	<b>Estudios Sociales</b>	<b>Matemática</b>	<b>Biología</b>	<b>Física</b>	<b>Química</b>	<b>Francés</b>	<b>Inglés</b>
Académicos	80,57	72,96	66,95	73,49	71,98	81,29	82,57	74,65
Nocturnos	70,99	62,10	52,19	65,27	68,06	68,26	76,08	64,39
Técnicos (Op. 1)	80,38	71,33	57,08	68,73	78,58	76,89	76,25	76,33
Técnicos (Op. 2)	74,42	66,29	56,80	66,85	78,33	76,99		64,31
Fuente: [Ministerio de Educación Pública, División de control de la calidad: "Promoción pruebas de Bachillerato ....", 1998]								

Las diferencias que se aprecian en el cuadro anterior son relevantes: la asignatura con más problemas es Matemática, en los académicos le sigue Física y luego Estudios Sociales. La nota del examen no es suficiente para entender la situación. La promoción por asignatura es muy relevante: conecta la exigencia del sistema con el comportamiento de los estudiantes. En el cuadro que sigue se consigna solamente la promoción de los académicos.

<b>PROMOCIÓN POR MATERIA EN LOS COLEGIOS ACADÉMICOS, 1998</b>								
<b>Tipo de institución</b>	<b>Español</b>	<b>Estudios Sociales</b>	<b>Matemática</b>	<b>Biología</b>	<b>Física</b>	<b>Química</b>	<b>Francés</b>	<b>Inglés</b>
Académicos	99,80	94,80	<b>79,90</b>	94,08	91,05	98,94	99,73	97,04
Fuente: [Ministerio de Educación Pública, División de control de la calidad: "Promoción pruebas de Bachillerato", 1998]								

En las pruebas de Bachillerato de 1999, se incrementó la nota mínima para aprobarlas (de 65 a 70), lo que incidió en los resultados.

<b>PROMOCIÓN POR MATERIA EN LOS COLEGIOS ACADÉMICOS, 1999</b>
---

Tipo de institución	Español	Estudios Sociales	Matemática	Biología	Física	Química	Francés	Inglés
Académicos	98,23	88,36	<b>71,02</b>	87,24	85,20	89,34	98,04	96,01
Fuente: [Solano, Montserrat: "Promoción menor en Bachillerato", Diario <i>La Nación</i> , 11 de diciembre de 1999]								

Una conclusión específica: la situación en matemáticas, de nuevo, es la más delicada.

Un detalle importante con relación a las pruebas del Bachillerato es la persistente presencia de los Colegios Científicos Costarricenses, CCC, en los primeros 10 mejores promedios institucionales de estos exámenes: en 1998, 4 de los 10 fueron CCC, y 7 de los primeros 20 colegios (los 2 primeros promedios de 1998 fueron obtenidos por 2 CCC). El número de estudiantes que estos últimos colegios presentan a las pruebas es bajo: en 1998, 106 estudiantes. Compárese por ejemplo con el colegio Saint Francis que presentó el mismo año 128 estudiantes y quedó colocado en la posición 11. Por otra parte: si bien la mayoría de los mejores promedios por colegio en las pruebas de Bachillerato es obtenida por instituciones privadas, semiprivadas, o Colegios Científicos, hay varias instituciones privadas con promedios por debajo de bastantes colegios públicos.

Si bien las diferencias entre las escuelas públicas y privadas es notable, lo son más aun aquellas entre las instituciones de educación secundaria. Este es un indicador que obliga a enfocar con gran relevancia y sentido de urgencia la situación de la educación media. En la misma dirección apuntan todos los otros indicadores considerados: cobertura, repitencia, deserción y rendimiento. Sin dejar de considerar la educación como un sistema con muchas interrelaciones, debe reconocerse que la educación media exige acciones nacionales especiales. No es un fenómeno producto de la crisis de los años 80 pero sí agravado por ésta: hay, además, una percepción negativa sobre la educación secundaria en la población y juventud costarricenses.<sup>305</sup> El país deberá brindar una gran prioridad a este nivel educativo, si desea poseer las condiciones para apuntalar el progreso colectivo e individual en el nuevo siglo.

## La calidad educativa

En un informe relativamente reciente del Banco Interamericano de Desarrollo se consignan varios de los problemas de la educación costarricense: descalificación del trabajo docente (disminución relativa de salarios), disminución de exigencias a los docentes (disminución del tiempo de trabajo y de la calidad), desconcierto curricular (incompatibilidad entre una formación docente conductista y nuevos programas de corte constructivista), excesiva burocratización y normativización, deterioro de la infraestructura, crecimiento de las escuelas urbano marginales, desigualdades en la atención escolar.<sup>306</sup> Estos asuntos se pueden colocar en tres categorías: (i) debilidad en la infraestructura general (instalaciones, textos, recursos didácticos), (ii) debilidades en la cobertura y eficiencia interna de la educación formal pública del país (en especial con relación a la educación secundaria y a las áreas rurales y grupos socioeconómicos débiles), (iii) debilidad en la calidad de la acción docente (incongruencia entre *currícula*, métodos y recursos materiales y humanos, así como personal sin las condiciones formativas y medios necesarios para ejercer esa labor).

De manera global, ya sea que consideremos indicadores como deserción, repitencia, cobertura, rendimiento, o establezcamos contrastes entre instituciones privadas y públicas, el asunto que está en el fondo es la calidad educativa.<sup>307</sup> Se dio un retroceso formidable en la calidad de la enseñanza y aprendizaje (que es además difícil de cuantificar). Si bien ya en 1997 se ha observado el mejoramiento de algunos indicadores, todavía es temprano para asegurar un progreso sostenido en el futuro. Todo dependerá de diferentes factores.

Es fácil determinar cuántos desertan o repiten o no pasan pruebas, pero ¿cuánto y cómo exactamente aprenden menos? es algo más difícil. Los asuntos de la calidad involucran muchas variables intangibles, como los métodos pedagógicos, la gestión en la clase, la adecuación curricular, etcétera. Con los indicadores cuantitativos es probable que apenas presenciemos la punta de un iceberg. Reconocido el retroceso en la calidad educativa, lo que se plantea de cara al futuro es la concepción y realización de una estrategia educativa integral. Esta deberá poseer dimensiones diversas y concurrentes: asegurar recursos materiales y humanos pero, también, ideas y métodos educativos. Es decir: que integre dimensiones de “hardware” y “software” para la educación nacional. Ya volveremos sobre esto.

Es necesario subrayar lo siguiente: en la crisis de la educación nacional, es importante considerar no solo el impacto de la crisis económica y el debilitamiento en la inversión, también debe reconocerse la existencia de otros factores. Desde antes de la Administración Carazo se dieron elementos que conspiraban contra la calidad de la educación costarricense; uno de ellos fue la eliminación de las pruebas nacionales del Bachillerato en 1973, que duró hasta la Administración Arias (un largo periodo). Un segundo factor fue el debilitamiento progresivo de los procesos de evaluación, la liberalización de la disciplina y, en general, diversas acciones negativas con relación a la exigencia para los estudiantes. Y tampoco puede evadirse: un factor previo a la Administración Carazo, el predominio de tendencias *pedagogistas* con énfasis equivocados, que debilitaron el estudio de las materias fundamentales en sus contenidos.

No está de más mencionar el acortamiento del *año lectivo* durante muchos años<sup>308</sup> (en la Administración Figueres se llegó a un acuerdo de 200 días,<sup>309</sup> el que, luego, en el gobierno del Dr. Rodríguez se ha “operacionalizado” mejor –especialmente con la labor del ministro Guillermo Vargas– aunque todavía en “pleito” en el 2000) y del número de horas efectivas recibidas por los estudiantes costarricenses a lo largo de todo este período. Ahora bien, durante los años ochenta, la reducción del ciclo lectivo fue en buena parte producto de la declinación de los salarios en el sector: a menos paga menos días. Es decir: un Estado en dificultades que debió compensar a los educadores con menos días lectivos. Otra consecuencia de la crisis. No se puede perder la perspectiva histórica en este asunto. En cuanto a la disciplina se trata de un fenómeno muy complejo dotado de insumos socioeconómicos, culturales y académicos. En el año 1995 se eliminó incluso la nota de conducta, la que sería reinstalada en 1998 (por el entonces ministro Claudio Gutiérrez).<sup>310</sup>

El asunto de la cantidad de días y horas lectivos debe colocarse en una perspectiva justa. Sin duda, no es posible mejorar la dedicación y la cultura escolares sin este tipo de ampliaciones cuantitativas. Aquellos que oponen todas las carencias cualitativas a este requerimiento no hacen más que conspirar contra la posibilidad del progreso educativo. En circunstancias nacionales de muy bajo nivel cultural y educativo (sobre todo en las zonas rurales), entornos familiares que no son factor formativo sino, muchas veces, lo contrario, y asediados por la necesidad económica o las limitaciones sociales,

el mayor tiempo de exposición a una atmósfera escolar es la única posibilidad de educación y, por ende, de movilidad social. Ahora bien: la cantidad no es suficiente. Como expresa el Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes, se debe poseer una visión “integral”, porque sin calidad o sin serios cambios metodológicos y curriculares el curso lectivo se siente “cansado y tedioso”.<sup>311</sup> Para una buena parte de la juventud la escuela y el colegio no poseen mucho sentido. Esto lo comprueba una encuesta reciente del PNUD realizada por la firma Borge y Asociados: 50% de los muchachos que desertaron no saben por qué, un 83,6% no supo definir el aporte que les dejó la escuela y un 88,5% no sabía qué les “hubiera gustado encontrar durante los días de preparación escolar”.<sup>312</sup> La radiografía de la juventud costarricense revela una bomba de tiempo: los jóvenes no dedican tiempo ni a la lectura (menos de 2 horas por semana el 50%) ni al estudio (menos de 5 horas por semana el 47,6%), ni siquiera a los deportes (menos de 2 horas por semana el 40%), pasan sus horas viendo televisión (más de 5 horas por semana el 43%), con amigos (más de 5 horas por semana el 41,9%) o incluso visitando centros comerciales (la “cultura del mall”).<sup>313</sup> Frente a un futuro que hace del conocimiento y la cultura las claves del progreso individual y colectivo: ¿qué respuesta se podría esperar de una juventud con estos atributos? Ya solo estos indicadores señalan una situación de emergencia nacional en la educación y en la formación de nuestras nuevas generaciones. Sin duda, se debe prestar atención a otros asuntos aparte de la cantidad de horas lectivas: cambios curriculares y metodológicos para lograr aprendizajes más “significativos, pertinentes y necesarios”. También: una vinculación mayor entre formación y preparación para el trabajo. Nuevos métodos de educación serán necesarios. Es correcto apelar a la participación de las comunidades, los medios de comunicación colectiva y las familias para apoyar el proceso de aprendizaje: un compromiso nacional mayor con la formación y la educación. Tal vez, de manera global, lo más conveniente sea pensar en un nuevo *pacto social* para hacer de la educación el pivote de progreso nacional.

En todo esto asunto el papel del docente posee una gran importancia. Es real la apatía de un gremio en el que una cantidad no despreciable de personas no está dispuesta a mejorar sus calidades académicas y su acción laboral (por las razones que hayan sido: atribuibles a la acción gubernamental, al pesimismo general y a la incertidumbre, a la reacción ante el cambio de modelo económico y social, etc.). No se puede proseguir socialmente

considerando al docente como un profesional de segunda o tercera categoría, abrumado de tareas y responsabilidades y sin estímulos: un entorno que promueve la mediocridad. Los gremios se quejan de que no se toma en cuenta el trabajo docente adicional a las clases. Es correcto: el trabajo intelectual y educativo no es igual a otros, como en las fábricas. Estamos de acuerdo en que se debe reconocer la labor de preparación, evaluación y planeación que realizan los docentes fuera del aula y no identificar trabajo docente con impartir lecciones. Los cursos formativos, los grados académicos deben pesar mucho más. Y las autoridades deberán ampliar y cumplir compromisos de mejoramiento docente. (por ejemplo, se incumplieron acuerdos en ese sentido: no retribuyendo avances formativos individuales). Los salarios y otras condiciones laborales de los docentes deberán incrementarse para reconocer trabajo y calidad, y crear un perfil de profesional atractivo para personas inteligentes y cultas. Sin estímulos así, el gremio de educadores no se podrá nutrir de los más capaces y con vocación sino de quienes no encontraron otra profesión más prestigiosa o de mejor movilidad social. Pero nada de esto puede eliminar la necesidad nacional de la ampliación del ciclo lectivo (días y horas). El reto es el de exigir calidad y mayor dedicación pero, al mismo tiempo, elevar considerablemente el *estatus* social y económico de los docentes. En esto se invoca el concurso de varios protagonistas sociales.

Hay otros factores que, también, han conspirado contra la educación costarricense, como la politización en el seno de la institución educativa. Los cambios de gobierno cada cuatro años siempre provocaron cambios innecesarios en el desarrollo educativo, muchas veces en contra de la continuidad de buenos programas y proyectos en su seno (partidos políticos que todavía hacen de la educación y las instituciones estatales un “botín” para nombrar a sus cuadros al margen de las conveniencias institucionales y educativas, y la acción de ministros que cambian los planes de estudio antojadizamente, etc.). Otro factor negativo importante ha sido la excesiva centralización del Ministerio de Educación Pública, que ha generado una rígida burocracia muchas veces ineficiente para responder a las necesidades de la población, padres de familia, educadores y estudiantes y especialmente a los cambios académicos, tecnológicos y educativos del nuevo contexto.

En otro orden de cosas, un asunto general producto del anterior estilo de desarrollo: el Estado costarricense se dotó de regímenes laborales que le han impedido hasta la fecha poseer capacidad para una mejor selección del

personal público. Este es un problema que ha afectado en particular al Ministerio de Educación Pública.

Importancia especial revisten los procesos nacionales de evaluación. No hay realmente otro mecanismo para establecer un diagnóstico de cómo están nuestras instituciones educativas. También son un medio para subir la exigencia académica. En esa dirección, la calidad en su elaboración (ausencia de errores y adecuación) es esencial; de igual manera, su valor con relación a las notas obtenidas por el alumno en cada entidad escolar es una variable que debe definirse adecuadamente. Existen presiones para “regionalizar” estas pruebas o para debilitar su valor (porcentaje) para la promoción. Esa dirección sería totalmente contraproducente.

En febrero de 1999, el Consejo Superior de Educación acordó aumentar el valor de los exámenes de Bachillerato (de 65 a 70 el mínimo) y que se promedie solo español, matemáticas, estudios sociales, ciencias e idioma extranjero para la nota de presentación (en lugar de las 14 asignaturas.).<sup>314</sup> Esta decisión, sin embargo, se aplicará de manera gradual a partir del año 2.000 debido a la reacción que suscitó.<sup>315</sup> A pesar del rechazo de los gremios magisteriales o los mismos estudiantes a este acuerdo, el sentido del mismo es correcto: aumentar la exigencia y darle más valor a la prueba nacional, así como concentrar los esfuerzos educativos en las asignaturas básicas. Con relación a esto último: si bien la diversidad de asignaturas es conveniente, se ha dado un debilitamiento de las asignaturas básicas que deben ser el corazón de la educación diversificada. En el futuro, los cambios deberían apuntar hacia un Bachillerato fuerte en las básicas pero con opciones de especialización (las pruebas tendrán que modificarse o especializarse: varias pruebas con relación a las especialidades escogidas). Pero el corazón deben ser las asignaturas básicas, debidamente ajustadas y modernizadas en contenidos y métodos, calidad y pertinencia social.

Después de tantos años de retroceso en este sector, se deberá tener la amplitud y la flexibilidad nacionales para entender las dificultades que la educación media posee, y que afectan de una manera directa a los docentes y estudiantes. El diálogo y la participación ciudadanas son importantes en esto. Las autoridades educativas deberán tamizar las peticiones para analizar qué acciones adicionales de apoyo deberán establecerse para permitir que el incremento en la exigencia académica resulte razonable, pertinente y

realizable. Sin embargo, no se deberá ceder a presiones de gremios o estudiantes para preservar o aumentar la debilidad académica y obstaculizar planes de incremento de la exigencia educativa. Por ejemplo, propuestas con relación a disminuir el ciclo lectivo, bajar la nota mínima de Bachillerato, permitir la participación de los estudiantes en la confección de las pruebas nacionales, o dejar a éstos la mayor parte de la calificación de conducta, que han sido planteadas recientemente por la Federación de Estudiantes de Secundaria.<sup>316</sup>

## **¿EXISTE VOLUNTAD POLÍTICA PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN?**

Debe reconocerse que diversas acciones importantes a favor de la educación se han dado entre 1980 y nuestros días. En la Administración Arias, por ejemplo, se reinició la tradición de pruebas nacionales como medida de evaluación del quehacer educativo nacional. También fueron iniciados, en la misma administración, los programas de informatización, a través de la Fundación Omar Dengo (creada en 1987), que han constituido una experiencia importante,<sup>317</sup> ejemplar, para el resto de América Latina.<sup>318</sup> No pueden subestimarse, tampoco, ya recientemente los planes de desarrollo de la enseñanza de una lengua extranjera desde la primaria que se dieron en la Administración Figueres<sup>319</sup> y, en esa misma administración así como en la siguiente, una inversión importante en infraestructura.

Queremos comentar un asunto que permite sacar lecciones relevantes para la política educativa: frente a los problemas derivados esencialmente de la disminución de inversión en educación, así como buscar cierto nivel de planificación de la política educativa, se ofreció en la Administración Figueres la propuesta llamada EDU 2005. Esta propuesta, entre otros objetivos, incluía un porcentaje no menor del 6% del Producto Interno Bruto (PIB) del país para la educación, para poder con este sustento económico enfrentar los problemas señalados. De manera general, la intención declarada por los proponentes del proyecto EDU2005 recogía las recomendaciones de organismos internacionales, como la UNESCO en cuanto a financiación. En algunos países (por ejemplo, los países nórdicos en Europa y Canadá), la inversión ha incluso sobrepasado el 6.5% del PNB, mientras que en países como Francia, Estados Unidos y Japón, éste ha estado por debajo. Véase el cuadro siguiente. De la misma manera, este proyecto ofreció un compromiso del Estado y un mecanismo legal efectivo para financiar la educación. Esto era decisivo: fue una debilidad en todo el período anterior que hizo que la educación preuniversitaria sufriera un extraordinario retroceso, mientras, comparativamente, la educación superior (que sí poseía y posee un mecanismo de financiación) pudo mantener el apoyo estatal más o menos en los mismos términos durante todo el período. Sin duda, la propuesta de garantizar

constitucionalmente un porcentaje mínimo del PIB a la educación representaba un intento por ofrecerle al sector mayor estabilidad.<sup>320</sup>

<b>GASTO PÚBLICO DESTINADO A LA EDUCACIÓN EN ALGUNOS PAÍSES</b>					
País	Lugar en el índice de Desarrollo Humano, 1998	Educación y PNB, 1995	Educación y gasto público, 1993-1995	Gasto en primaria y secundaria de toda la educación, 1990-1995	Gasto en educación superior de toda la educación, 1990-1995
Suecia	10	8,0	11,0	66,4	26,7
Canadá	1	7,3	13,7	62,2	34,6
Dinamarca	18	8,3	12,6	61,3	22,8
Finlandia	6	7,6	11,9	63,0	26,1
Francia	2	5,9	10,8	70,4	16,5
Estados Unidos	4	5,3	14,1	69,9	23,3
Japón	8	3,8	10,8	78,2	13,5
Argentina	36	4,5	15,0	72	17
México	48	5,3	26,0	72	19
El Salvador	114	2,2	31,0	68	7
Costa Rica	34	4,5	19,9	62	31
Fuente: [PNUD: <i>Informe sobre Desarrollo Humano</i> , 1998]					

El proyecto EDU-2005 no se refería solo a dotar de porcentajes mínimos de financiación a la educación, sino que contemplaba una colección de acciones y metas para promover el desarrollo educativo hasta el año 2005 con base en las demandas y los estándares internacionales. Establecía objetivos generales, en busca de cerrar tres brechas en el país: la Brecha de Conocimientos y de Destrezas Cognitivas, la Brecha de Actitudes y Valores y la Brecha Gerencial. En la primera, por ejemplo, el proyecto proponía orientar los estudios medios hacia una comparación con el Bachillerato Internacional y el Programa de Años Medios. También crear un *currículum* nacional básico. Proponía incentivos para la educación y el educador, la acreditación de universidades (proponía que para el 2001 todas estén acreditadas nacionalmente y para el 2005 internacionalmente). En cuanto a la Gerencial se pretendía que se obtuviera la calificación ISO 9000 antes del año 2005. En el proyecto de ley “Fundamentos y garantías para el desarrollo y mejoramiento continuo del sistema educativo nacional” presentado en la Asamblea Legislativa se incluían

metas ambiciosas que nos parece pertinente mencionar. En la educación preescolar: universalización y su extensión a dos años, incorporación a la informática educativa y al menos una lengua extranjera; en I y II ciclos una jornada extendida de 6 horas reloj y la totalidad de las asignaturas del plan oficial de estudios (también informática educativa y lengua extranjera; en el III Ciclo y la Educación Diversificada lograr un 100% de cobertura en una primera etapa para el primero y en una segunda para el Diversificado, también universalización de la informática educativa y otras tecnologías. El proyecto proponía “diversificar efectivamente” este ciclo.<sup>321</sup> Con relación a las universidades donde haya formación de profesores: “... en el marco de la autonomía constitucionalmente garantizada para las estatales y como requisito para las privadas, establecerán como parte de su práctica académico-administrativa procesos de acreditación de rigor internacional, en procura de la más alta calidad y excelencia en la formación de estos profesionales”.<sup>322</sup> Se preveía un plazo de 10 años para cumplir las metas y objetivos. Este proyecto se encuentra en la Asamblea Legislativa más o menos congelado. Sí fue aprobada la reforma del artículo 78 de la Constitución Política para hacer obligatoria la educación preescolar y poner el mínimo de un 6% del PIB para la educación estatal incluida la superior aunque “sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución”.<sup>323</sup>

¿Un balance? El proyecto EDU 2005 en nuestra opinión era globalmente positivo, sin embargo, no dejaba de tener debilidades. En primer lugar, de naturaleza económica. Los investigadores del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR establecieron que las metas del proyecto llamado EDU-2005 exigirían montos de financiamiento superiores al 6%. El análisis de factibilidad realizado por el IICE fue un serio cuestionamiento de los alcances de esos objetivos planteados en la Administración Figueres y, entonces, de las posibilidades reales que el país tendría para poder responder ante tales objetivos.<sup>324</sup> Y nosotros agregamos que los recursos necesarios superarían ese 6% aun si el PIB se recalifica con la nueva metodología. También, con acertada prudencia, sugirieron limitar los alcances de los objetivos del EDU-2005 con relación a las metas de cobertura en la educación preescolar, asumiendo como premisa la mayor significación y rentabilidad sociales de ampliar la cobertura en la educación secundaria. Habría que añadir que metas, por ejemplo, como las de acreditación de universidades resultan casi imposibles de realizar con esos plazos, aunque la intención era correcta.

En segundo lugar, también, el proyecto poseía debilidades conceptuales. Esto último, en nuestra opinión, obedecía a que formuló una respuesta muy *tecnocrática* en su concepción, orientada esencialmente a corregir problemas derivados del debilitamiento de la inversión pública en educación durante todo el período. Algunos profesionales universitarios, en efecto, le señalaron debilidades e incongruencias al marco teórico utilizado en el proyecto. A esto deberíamos añadir que algunos asuntos de importancia estaban ausentes o fueron insuficientemente abordados en la propuesta: la politización y la descentralización educativas. La propuesta evidenció, finalmente, un error que se podría caracterizar como político: declaró intenciones muy por encima de lo que en esencia era; es decir: no constituía una profunda reforma de la educación costarricense ni la creación de un nuevo paradigma educativo nacional sino, simplemente, una propuesta práctica de inversión para apoyar la resolución de algunos problemas graves presentes en la educación costarricense en los últimos lustros. La desigualdad entre la declaración de intenciones y la realidad práctica y operativa de la propuesta dio pie para generar el rechazo de algunos sectores de profesionales universitarios (especialmente en la UCR). Este rechazo obedecía a varias razones específicas: por un lado, las debilidades conceptuales y la desafortunada grandilocuencia de la propuesta gubernamental. En segundo lugar, la presencia de temores de los sectores universitarios estatales de ver debilitado el apoyo estatal a la educación superior pública. En tercer lugar, no dejó de ser importante el “factor sindical”, una organización colectiva real de presión en la que todavía persisten ideas comunes en la década de los 70 y los 80 pero de dudosa vigencia en el actual contexto histórico. Sin embargo, lo que más contribuyó a la actitud de rechazo de estos profesionales universitarios se explica en el territorio político: las contradicciones de la Administración Figueres. Ese gobierno hizo una propuesta esencialmente positiva como la EDU 2005 pero, varios meses antes en el año 1995, ya había aplastado al Magisterio Nacional opuesto a una propuesta de ley de pensiones, que fue aprobada por la legislatura (ley precipitada, parcial e injusta socialmente). Debe reconocerse, sin embargo, que este rechazo y las críticas vertidas fueron de un carácter excesivamente ideológico y poco constructivo, sin brindar alternativas o propuestas de recambio.

No obstante, también hubo cuestionamientos constructivos por parte de los universitarios: la investigación mencionada antes del Instituto de

Investigaciones en Ciencias Económicas y sus recomendaciones en lo que se refiere a la parte económica del proyecto EDU2005 fueron realizadas con una actitud positiva con relación a la iniciativa gubernamental. Todavía hay una oportunidad para que las debilidades conceptuales y económicas que éste proyecto posee puedan confrontarse de una manera precisa y constructiva en los próximos años, y buscar un plan de desarrollo educativo de visión estratégica. Pero se trata de territorio pantanoso. En agosto del 2000, se intentó nuevamente por parte de la fracción parlamentaria del PLN promover el EDU 2005, pero la iniciativa provocó rápidamente el rechazo de los gremios magisteriales, no en cuanto a lo académico sino con relación a la posible pérdida de una compensación salarial por el aumento del ciclo lectivo (que ganaron por medio de un arbitraje en ese año).

De una manera comparativa, y a pesar de los golpes infligidos al magisterio con la ley de pensiones, debe decirse que no es sino hasta la Administración Figueres que se nota una voluntad política importante por revertir el proceso de estancamiento del sector educación. En la Administración Arias Sánchez se habían tomado importantes acciones para mejorar la calidad propiamente académica (pruebas nacionales, informática, etc.), pero la educación no recibió una inversión o un intento de inversión significativos. Las administraciones Monge y Calderón no tuvieron un impacto muy positivo en la educación (de hecho, en la segunda se agudizaron algunos de estos problemas). En el gobierno del Ing. Figueres Olsen y en lo que se puede apreciar del Dr. Rodríguez Echeverría se observa una voluntad por mejorar la inversión educativa y resolver algunos de los problemas más fundamentales. Esto probablemente por una mejor situación económica. La propuesta EDU2005 fue una evidencia de esta voluntad pero, también, lo fue el apoyo dado al proyecto de elaboración de textos educativos, serie *Hacia el siglo XXI*,<sup>325</sup> la ampliación de la informatización en la educación primaria y secundaria, incorporación de la lengua extranjera desde primaria, así como las decisiones para realizar una inspección efectiva en la educación privada. No sobra decir que fue en la Administración Figueres Olsen donde se logró una ampliación en días del ciclo lectivo y una importante construcción de instalaciones para colegios a lo largo del territorio nacional. Otro indicador de esa voluntad política se expresa –como mencionamos– en el crecimiento de la proporción destinada a la educación en el presupuesto nacional durante esa administración. La misma voluntad política se expresa en el gobierno de

Miguel Angel Rodríguez: cuando fue ministro de Educación Claudio Gutiérrez, manifestó convergencia con las mismas líneas de desarrollo educativo de la anterior administración (aunque hay diferencias). El nuevo ministro, Lic. Guillermo Vargas, también se ha colocado en una orientación similar. Lo que es aun más relevante: el Dr. Rodríguez ha señalado a la educación como una de sus prioridades. Ha dicho, por ejemplo:

“La creación de más y mejores empleos exige una mayor calidad del capital humano, siendo éste uno de los más importantes y urgentes de la reforma costarricense. No es posible continuar una etapa decrecimiento con empleos de mayor calidad y generando mayores ingresos, sobre la base de la situación actual de la educación primaria, con la limitada cobertura de la enseñanza media con los problemas asociados a la vinculación de la educación terciaria con las demandas del mercado en ciencia y tecnología.”<sup>326</sup>

Según datos suministrados por la prensa local y confirmados por el Ministerio de Hacienda, la educación fue notablemente privilegiada en 1999 (se pasó de 153.489 millones de colones a 196.526,7 millones).<sup>327</sup> En 1999 la cobertura en secundaria dio un salto (64,3%) y el gobierno de Rodríguez se plantea que suba a 72% en el 2002.

¿Y las finanzas? El asunto de fondo no está en los porcentajes porque existe conciencia extendida que un 6% o 6,5% del PIB para educación es insuficiente para resolver los problemas que existen en el sector y enfrentar con éxito los retos del nuevo escenario histórico. El fondo es político: ¿hay o no voluntad? Aquí, por supuesto, hay matices, influjos en un sentido y en el otro. No obstante, y a pesar del forcejeo que se dio, en la mitad de año 2000, entre Defensoría de los Habitantes y otras entidades colectivas con el gobierno de Rodríguez por no haber ajustado el porcentaje del PIB de acuerdo a la nueva metodología de cálculo, el asunto debe verse con una perspectiva histórica: creemos que sí ha existido, aunque insuficiente, una voluntad política positiva. De hecho, los mismos términos del acuerdo en 1998 del gobierno con las universidades públicas con relación al FEES, como analizaremos luego, manifiestan esta voluntad. Esto parece revelar una real conciencia del valor de la educación en el nuevo contexto, y la voluntad de las últimas dos administraciones gubernamentales, y –en general– de los grupos políticos

dominantes, por abordar los problemas engendrados durante la crisis y el proceso de la reforma de modelo económico. Algo altamente significativo: por primera vez, debe añadirse, se buscó la continuidad en los programas y acciones educativas, por encima del cambio gubernamental (incluso en los gobiernos seguidos del PLN, 1970-1978 y 1982-1990, los cambios políticos afectaron esta continuidad). La ruptura de los “ciclos electorales”, hasta donde esto sea posible, es esencial para el país, y para la educación sería una premisa para su progreso (necesaria, aunque no suficiente).

¿Qué ha pesado para motivar voluntades positivas en esta dirección? La presión colectiva es un factor, tanto de grupos directamente concernidos como de la población en general; también el peso moral social del retroceso sufrido. La situación económica más favorable debe incluirse en la ecuación. Pero hay más: no solo la conciencia sobre la educación como instrumento de progreso, sino muy en especial el papel del conocimiento, la cultura y la educación en la nueva economía y en el curso del escenario histórico que vivimos. ¿Qué “corredor tecnológico” o qué “San José South” se puede ni siquiera balbucear si la educación básica está en ruinas? En el mismo contexto, debe consignarse sobre la educación y la voluntad nacional y política el impacto que ha tenido un asunto, tan relevante de diferentes maneras, como la instalación en Costa Rica de INTEL y otras empresas de alta tecnología (no debe olvidarse que no solo se trata de industrias de *microchips*: por ejemplo, el gigante farmacéutico Abbott también se instaló en Costa Rica.), aparte de aquellas consecuencias que, de manera directa o indirecta, ya ha generado sobre la enseñanza de las ciencias naturales y las técnicas (que empujan hacia cambios significativos).

En general: la Administración Rodríguez Echeverría, tanto por su programa de gobierno como por sus compromisos públicos, ha seguido este cambio de rumbo en la inversión estatal para el sector educación. La viabilidad futura de ese rumbo dependerá, por supuesto, de las posibilidades económicas del país. Todo parece indicar que la situación económica comenzó a revertirse en el año 97 y 98, con más señales positivas, permitiendo suponer mejores condiciones financieras que prevean asegurar estos nuevos compromisos educativos. No obstante, debe decirse, también, dependerá de los grupos de presión educativos. En Costa Rica, como en toda democracia, el influjo de los grupos de presión termina pesando en el curso de los acontecimientos. No son premisas o voluntades abstractas o planes apriorísticos los que conforman la realidad, es más bien el viviente tejido social el que termina moldeando el

devenir histórico. Esto no debe perderse de vista. Los fines sociales requieren del concurso, la concertación, y la acción de los agentes sociales. Lo que será importante es que estos grupos exhiban lucidez, seriedad, responsabilidad, pertinencia con relación al escenario histórico y sus tendencias.

## UNA AGENDA NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN

¿Cuáles son los retos ineludibles en el próximo período histórico? En primer lugar, la ampliación de la escolaridad (más años en el sistema educativo para más personas); esto implica ampliar la cobertura educativa tanto en la educación preescolar como en la educación secundaria (especialmente).<sup>328</sup> Otro reto: un mejoramiento sustantivo de la calidad educativa; esto se puede poner en términos de “objetivos *producto*”: mejorar significativamente el perfil del egresado de la educación preuniversitaria costarricense. Para lograr esos dos retos se requieren fortalecer dos grandes instrumentos: por un lado, la infraestructura, tanto en términos de instalaciones y su mantenimiento, como de recursos didácticos. En segundo lugar, un mejoramiento del cuerpo docente (se trata de ampliarlo cuantitativamente, mejorar la calidad de su formación a través de una mayor exigencia académica y, al mismo tiempo, aumentar las condiciones de estímulo que permitan promover a las personas que ya están en la acción educativa y atraer a mejores profesionales, más competentes, a esta acción). Los focos principales de atención: social y regionalmente, los sectores débiles económicamente y las zonas rurales. Con relación a los niveles educativos: la educación media.

### “Reingeniería” y recursos

No es posible pensar en cumplir estos retos y desarrollar estos instrumentos sin cambios importantes en la institución educativa. Es decir: transformaciones, “reingeniería”, en el Ministerio de Educación Pública. No puede seguir siendo un paquidermo institucional, lento, rígido, atrasado con relación al progreso educativo y académico internacional, y ajeno a la acción de la sociedad civil, con una masa laboral amparada en un régimen de Servicio Civil que fomenta la inercia y la falta de eficacia en la acción.<sup>329</sup> Sin duda, en la educación costarricense hay una falta de medios para influir tanto en las decisiones administrativas, académicas como en la calidad de la educación por parte de los padres de familia. También existe debilidad de los directores de escuelas para su gestión educativa y administrativa. El economista Ricardo Hausmann lo reconoce con toda claridad: “El financiamiento, las decisiones

salariales, las decisiones de inversión en la contratación de maestros, todas son decisiones que se toman a nivel central”.<sup>330</sup> ¿Qué se debe hacer? Por un lado, se trata de una *descentralización* y una *desburocratización* (que impere una lógica educativa y no una lógica burocrática) y, también, una *despolitización* que permita trazar programas de largo plazo con continuidad y estabilidad. Lo que se debe buscar es: descentralizar la gestión educativa aunque, al mismo tiempo, preservar y desarrollar una centralización de la evaluación y fiscalización, así como de las pautas generales de la educación nacional.

Una pequeña digresión me parece pertinente que se introduzca aquí. ¿Descentralizar significa municipalizar? Existen sugerencias para una mayor participación municipal en las escuelas públicas y de locales de salud.<sup>331</sup> Eso sería un grave error. No se trata de trasladar la gestión centralizada nacionalmente hacia las municipalidades, porque esto simplemente reproduciría los defectos que en el ámbito nacional existen. Lo razonable sería fortalecer la gestión de los directores de escuelas así como la participación de los padres de familia.<sup>332</sup> Por eso me parece pertinente la propuesta de dar mayor autonomía a las escuelas, como dice el Economista Jefe del BID: “... que sea ella la que decida sobre asuntos como siguientes: ¿Con qué tipo de maestros trabajará? ¿Cuántos maestros contratará? ¿Cómo nos va a promover? ¿Los puede despedir? ¿Cuánto gastar en mantenimiento? ¿Cuánto gastar en entrenamiento? ¿Cuánto gastar en equipos educativos? Es necesario redefinir la función del gobierno dándole con mayor claridad una misión de financiamiento y haciendo que pague por los productos y no por los insumos. Pasando la plata a las escuelas en función de los alumnos que tienen y no en función del número de docentes.”<sup>333</sup>

Un asunto que deberá replantearse decisivamente: la relación entre gastos salariales y administrativos frente a la inversión en equipo, infraestructura, etc. Los primeros suman más del 90% de los recursos del MEP.

Para avanzar en el camino de la despolitización se podría pensar para la educación en un grado de autonomía semejante al que posee el Tribunal Supremo de Elecciones. Tal vez lo más fácil sería dotar al Consejo Superior de Educación de las condiciones legales, materiales y políticas para regir efectivamente la educación costarricense preuniversitaria. Hasta ahora ha sido prácticamente una dependencia bajo la bota del Ministro de Educación de turno.

Para eso serán necesarios muchos recursos. Un 6% del PIB es insuficiente para cubrir las metas educativas más fundamentales. Algunas sugerencias por parte de organismos internacionales apuntan a porcentajes del orden del 7 y 9%. Es necesario pensar en un compromiso nacional mayor con la educación costarricense. La población debe estar consciente y dispuesta a sacrificar recursos de otros rubros para invertir en la educación nacional. En esta dirección, debe subrayarse el hecho que todas las encuestas de opinión realizadas en los últimos años expresan una disposición positiva de la población costarricense para aumentar la inversión en educación preuniversitaria.

La sociedad civil costarricense estaría dispuesta a aumentar los recursos para la educación pública si ésta participa de una manera más amplia en los procesos de control y gestión de la acción educativa. ¿Cuál debe ser la participación de la sociedad civil? Evidentemente a través de los padres de familia, la comunidad, las empresas, las cooperativas, pero ¿cómo? Debe entenderse por otra parte que la gestión educativa no es un asunto “democrático” (voluntad de mayorías) o de aquiescencia social. El concurso de expertos y profesionales (aunque no solo en educación) es decisivo. Considero que una participación mayor y diferente de las universidades es en esto un factor importante. Pero estas mismas instituciones deberán replantear su propio quehacer y la forma en que se ha realizado tradicionalmente su vínculo con la educación preuniversitaria. Es un asunto que exige importantes reconceptualizaciones y la generación de proyectos y orientaciones generales, dentro del marco establecido por un nuevo estilo nacional de desarrollo.

### **Privilegiar lo académico**

El asunto como hemos reiterado en este trabajo no es simplemente de recursos materiales. La política y la organización educativas así como los fines y métodos académicos deberán reformarse apropiadamente de cara a las exigencias del nuevo escenario. En esto, por ejemplo, no se deberá abordar la problemática de la educación solo a partir del mejoramiento de los indicadores cuantitativos, deberá también plantearse un marco cualitativo propiamente académico e intelectual. ¿Cuál es la agenda académica? En lo que sigue vamos

a sugerir apenas unos cuantos lineamientos generales que deberán evaluarse con mucha seriedad. Para empezar, tal vez, podríamos retomar los fundamentos para la educación del nuevo orden consignados por el *Informe Delors*: aprender a saber, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a convivir. Es posible unificar los ejes en uno solo: “aprender a ser”, que refiere a la realización personal con calidades de vida y valores sociales y éticos. Para “aprender a ser” se requiere aprender a aprender, a hacer y a convivir, o de otra manera: aprender a aprender, hacer y convivir son parte de aprender a ser. Pero dejemos aquí la semántica filosófica. Obtenemos una útil perspectiva general que nos refiere en particular a dos asuntos capitales: por un lado, la relevancia del aprendizaje en los procesos educativos y por lo tanto del *sujeto educativo* y, por el otro, el paradigma de la educación permanente (que condicionará *todas* las acciones educativas). Es decir, existe una dialéctica entre enseñanza y aprendizaje que debe resolverse a favor del aprendizaje significativo pero, a la vez, concebido como un proceso continuado a lo largo de la vida. Ambas consecuencias afectan currículos, métodos, sistemas educativos y su vínculo con el entorno social nacional e internacional.

“Aprender a aprender” señala la necesidad de una gestión educativa que prepare a incorporar conocimientos y saberes en un escenario que sobredimensiona conocimiento e información y su transformación constante: destrezas y medios para la distinción y la apropiada escogencia. Pero “aprender a aprender” no quiere decir subvalorar los contenidos cognoscitivos. Para no evadir una polémica que se ha dado en nuestro país en los últimos años: en primer término, será importante alejar de la práctica educativa las premisas que provocan una subestimación de la instrucción de calidad y exigencia académicas. Con total justicia, debe fortalecerse la dimensión pedagógica en los procesos educativos, pero sin permitir extremos que debiliten la formación. Ha sido señalada por varios intelectuales nacionales una distorsión en ese sentido que ha promovido una disasociación de pedagogía y contenidos cognoscitivos, a la vez que una sobredimensión de los aspectos curriculares (por más importantes que éstos sean). En las mismas universidades se vive este divorcio desafortunado entre las disciplinas científicas, humanidades o artes y la educación. No se puede ir por supuesto a los extremos (los contenidos aunque necesarios no son suficientes y menos aun en un escenario histórico que pone su énfasis precisamente en el cambio cognoscitivo), pero debe trabajarse en una nueva e inteligente orientación que armonice e integre las

varias dimensiones que intervienen en el quehacer educativo. El concurso interdisciplinario o transdisciplinario en esto es decisivo. En segundo lugar: se debe adecuar la práctica educativa a las tendencias internacionales modernas y positivas en la educación. Sin duda, un influjo *constructivista* permea la educación mundial, y esto ha influenciado nuestros currículos nacionales. La intención positiva, sin embargo, ha tenido en nuestro país la debilidad extraordinaria de un contingente docente formado esencialmente en aproximaciones educativas *conductistas*. No ha habido suficiente convergencia de *currícula*, programas, docentes y recursos didácticos en una dirección pedagógica. Tampoco debe asumirse que lo conveniente sea epistemológica y educativamente una matrícula sin más en el constructivismo. Muchas veces, en ese tipo de aproximaciones se debilita la importancia de las dimensiones socioculturales. Se deberá buscar un marco teórico, integrador, flexible y dinámico, abierto, pero que fundamente todas las dimensiones del quehacer educativo (lo que ahora existe no posee ni rigor ni organicidad). En el país existe suficiente experiencia y calidad de académicos que pueden contribuir a definir una estrategia educativa en ese sentido.

La educación nacional reclama, además, una modernización de sus currículos y métodos de acuerdo a los cambios promovidos por el contexto histórico. La importancia creciente de las ciencias (naturales, matemáticas y sociales) y las tecnologías (físicas y biológicas) obliga a su fortalecimiento en el quehacer educativo. También, debe haber un acercamiento mayor entre la primaria y la secundaria: modificar los modelos pedagógicos divergentes que existen en primaria y secundaria (del maestro único al gran número de profesores de la secundaria). Sin duda alguna, debe lograrse un nivel de especialización mayor en las metodologías de la escuela primaria y, también, por el otro lado, será necesaria una reducción del número de las asignaturas en la educación secundaria.<sup>334</sup> Me parece acertada en ese sentido, por ejemplo, la orientación de la modalidad de “trabajo por áreas” que se empezó a aplicar en 1997 en 1.000 escuelas públicas: dos maestros, uno para español y estudios sociales y otro para matemáticas y ciencias.<sup>335</sup>

Hay un llamado a una educación que prepare más para el trabajo, pero para el tipo de trabajo del futuro: fundamentado en el conocimiento. Esto apunta simultáneamente a: aprender a hacer y convivir. Por eso, en particular, a una formación con la perspectiva de la educación permanente: no atada a una etapa limitada de la vida. Como dice el rector de la UCR, Gabriel Macaya: “No

se puede hoy esperar que el acervo inicial de conocimientos constituido en la juventud baste para toda la vida. La rápida evolución del mundo exige una actualización permanente del saber”.<sup>336</sup> En ese sentido, se plantea una formación que prevea pasos hacia la educación superior (aunque no necesariamente universitaria), lo que obliga a una relación aun más estrecha con las instituciones de educación superior. En esa dirección, las especialidades académicolaborales deberán cultivarse desde la misma formación preuniversitaria. Un ejemplo: todas las tendencias internacionales en la educación plantean la necesidad de armonizar e integrar la educación técnica con la educación académica en la secundaria. Esto con el propósito de permitir una educación superior diversificada a lo largo de la vida. En ese sentido, pareciera bastante pertinente la propuesta de una misión del BID con relación a la educación diversificada. Esta propuesta sugiere un tronco común importante de áreas como las matemáticas, el lenguaje, las ciencias históricas y sociales, las ciencias físicas naturales y los idiomas extranjeros, y sugiere un conjunto de otras áreas libremente escogidas por los estudiantes como: “computación, comercio, agricultura, idiomas y traducciones, electrónica, secretariado, etc.”<sup>337</sup> Estas últimas áreas pueden ser enseñadas por instituciones como el INA, colegios técnicos, ONG’s especiales, empresas privadas, institutos, etc.<sup>338</sup> Puede buscarse incorporar en este tipo de propuesta el modelo generalizado en Europa que incluye varias opciones formativas para concluir los estudios secundarios, en donde (en su mayoría) la conclusión satisfactoria de todas o cada una de ellas permiten paso a la educación superior. Este tipo de consideraciones apunta a reformas importantes en la educación media (muy especialmente la diversificada).

Y con relación a los métodos no se puede dejar por fuera el impacto de las tecnologías de la información y comunicación en todo: computadoras, calculadoras, Internet, videoconferencias, redes educativas, educación a distancia, etc. En cada institución o región es esencial asumir el progreso tecnológico como un apoyo básico. Para esto se deberá afinar las estrategias, porque muchas veces su utilización aun contando con los medios físicos no es adecuada. ¿Se aprovecha óptimamente, por ejemplo, la ya instalada batería de laboratorios de informática? Debe asumirse que el nuevo contexto tecnológico ofrece posibilidades extraordinarias para el progreso educativo y en general el desarrollo sostenible, si es que se sabe aprovecharlas. Por ejemplo, con relación a poblaciones rurales alejadas, pueden ser de gran utilidad

instrumentos como las Pequeñas Comunidades Inteligentes (LINCOS), impulsadas por el Instituto Tecnológico de Costa Rica, el Massachusetts Institute of Technology y la Fundación Costa Rica para el Desarrollo Sostenible con el patrocinio de empresas como Motorola y Hewlet Packard.<sup>339</sup> Consiste en contenedores adaptados con enlace de satélite, conexión telefónica inalámbrica, laboratorio de análisis, servicios de telemedicina, computadoras y paneles solares. Se trata de un recurso que integra no solo dimensiones educativas como la posibilidad de educación a distancia, sino también influjos culturales, el comercio electrónico, y chequeos médicos. Esto no es ciencia ficción: es una realidad y, más aun, una demanda a responder inmediatamente.

Todas estas líneas intelectuales para el quehacer educativo asumen un escenario histórico que ha hecho de la globalización, la internacionalización, la competitividad, la exigencia de calidad, pertinencia social, las variables fundamentales de la vida nacional. La formación de las nuevas generaciones no podrá hacerse con mentalidad “localista”, “regionalista”, con autoindulgencia o “pobrecitismo”. Las posibilidades del progreso nacional dependen de entender bien este tipo de retos.

Resulta apenas natural en este escenario suponer que los cambios tomarán bastante tiempo (incluso si hay voluntad política, concertación y medios económicos) para penetrar en el tejido social y que se deben buscar todos los mecanismos para no condenar a los estudiantes y familias costarricenses que en los próximos años tendrán que pasar por la educación pública costarricense. Por eso y entrándole a un asunto muy polémico: no debe excluirse la posibilidad de alternativas mixtas como los *bonos estudiantiles* ofrecidos a las familias para que estudiantes de los sectores socioeconómicos más débiles puedan asistir a escuelas y colegios privados de calidad financiados por el Estado costarricense. Sin embargo, para que tuviera impacto social general debería hacerse en una magnitud muy grande, que solo sería posible con un cambio muy drástico del modelo educativo nacional. Esto no parece probable de realizar. La mejor dirección apunta hacia una vigorosa reforma de la educación pública en recursos, régimen docente y de méritos, ideas epistemológicas y pedagógicas, despolitización, descentralización efectiva, modernización curricular y metodológica, etc. Ahora bien, para eso se requiere voluntad política, gremial, institucional, y ciudadana, y, sobre todo, una visión lúcida y estratégica.



## **CAPÍTULO QUINTO**

# **LA SOCIEDAD COSTARRICENSE Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

A lo largo de este libro hemos incidido en los diferentes pliegues del devenir nacional, explorando en el pasado, asiendo el presente y perfilando el futuro. Repasamos la historia de los últimos cincuenta años, economía, política, sociedad y cultura esperando provocar una amalgama de percepciones que difícilmente puede esperarse que sean unívocas para todos. En esta radiografía de pasado y destino hemos puesto especial énfasis en dimensiones que provocan un impacto en los compromisos colectivos y en las decisiones, en la lucidez pero también en la voluntad. En el capítulo anterior concertamos nuestro esfuerzo en la educación nacional, y, más como continuación de ese desentrañamiento, este capítulo final desea sumergirnos en las posibilidades de la educación superior, en su lugar social, en su vínculo con la educación en general, dentro de la colección de oportunidades y retos para construir una Costa Rica más próspera para las nuevas generaciones. No todo lo que hemos analizado en las pasadas páginas conduce a la educación superior, pero mucho de lo que hemos atravesado buscaba fundamentar el replanteamiento de la misión de la educación superior en un contexto que la compele a volcarse más que nunca hacia afuera, hacia la sociedad, hacia lo externo, haciendo converger su destino con el de la sociedad que la nutre.

Lo que nos interesa es realizar una descripción de algunas de las características generales de la educación superior del país en su relación con la dinámica de la nación. En particular, su cobertura, sus finanzas, el escenario político y social particular en el que se encuentra, y la problemática de la asignación de recursos estatales a los diferentes niveles educativos. Para finalizar nuestra valoración, nos parece pertinente incluir variables demográficas, que nos permitirán ofrecer una visión más precisa del escenario en el que se moverá la educación superior y toda nuestra sociedad.

## **EL CRECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Desde la década de los cincuenta, en un nuevo estilo de desarrollo, una inversión creciente en educación secundaria y superior se vino a sumar a la que ya se había dado en la educación primaria en las décadas previas (desde el mismo siglo XIX). Desde el punto de vista del sistema de la educación en Costa Rica, la década de los 70 fue muy importante puesto que se emprendieron reformas en torno a los planes de estudio y a la capacitación de los docentes. Su estructura, por ejemplo, quedó configurada con varios niveles: la educación inicial, la educación general básica, y la educación diversificada; esto fue realizado en el año 1973 y en ese mismo año se decretó la obligatoriedad de la enseñanza general básica (que se extendió a nueve años). Es decir, en ese año se dio lo que se llama la “universalización” del tercer ciclo.

De la misma manera, en la década de los 70 el Estado creó nuevas universidades, conformando un sistema de educación superior, con cuatro universidades: el Instituto Tecnológico de Costa Rica (1971), la Universidad Nacional Autónoma (1973) y la Universidad Estatal a Distancia (1977). La existencia de las nuevas universidades y el apoyo presupuestario estatal a las mismas quedó consignado en el artículo 85 de la Constitución Política (1977).

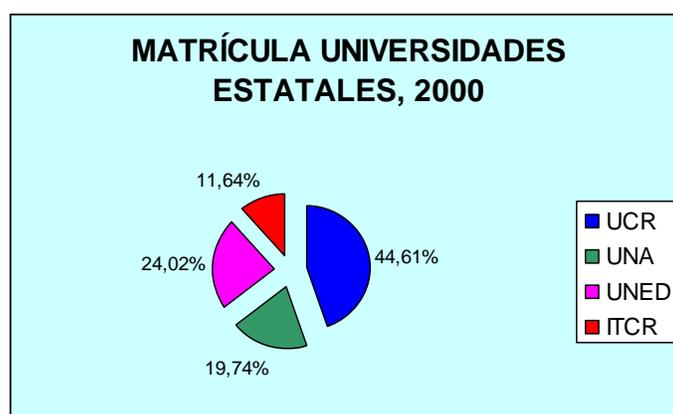
Con relación a la cobertura de la educación superior en Costa Rica, debe decirse que, entre 1980 y el 2000, ésta ha sido creciente; sin embargo, a partir de los 90, la ampliación cualitativamente superior se ha debido al amplio crecimiento de la matrícula de la educación universitaria privada.

MATRÍCULA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, 1979-2000							
Año	Educación Superior	Educación Superior Estatal	UCR	ITCR	UNA	UNED	Educación Superior Privada
1979	44915	44915	29797	2163	9969	2986	N.D.
1980	50812	47880	29639	2420	9952	5869	2932
1981	53915	49856	28873	2229	11563	7191	4059
1982	54334	49568	28784	2245	10642	7897	4766
1983	54388	48661	28603	2544	10360	7154	5727
1984	54456	47623	28027	2514	9931	7151	6833
1985	58393	50033	29726	2709	9252	8346	8360
1986	60256	51886	30041	2939	8683	10223	8370
1987	65659	56009	29847	3070	10229	12863	9650
1988	64100	53284	29422	3175	11169	9518	10816
1989	68595	57663	30029	3608	13022	11004	10932
1990	66012	54999	28835	3958	12615	9591	11013
1991	69962	56322	28758	4237	13157	10170	13640
1992	75934	58206	28676	4376	14488	10666	17728
1993	75753	59069	28976	4807	13797	11489	16684
1994	78819	60012	28887	5325	14527	11273	18807
1995	82154	61120	27927	5481	14794	12918	21358**
1996	82291	56803	25903	5555	13274	12071	23527**
1997	+	58442	25955	6000	13043	13444	+
1998	+	58669	26191	6446	12638	13394	+
1999	+	59947	26125	6800	11874	15148	+
2000	+	60231	26870	7008	11887	14466	+

\*\* Cifras estimadas por el IICE de la UCR.  
+ Información no disponible  
El dato de 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 de la UNED corresponde a la matrícula en el primer cuatrimestre.  
Fuentes: [CONARE-OPES: información suministrada por la División de Sistemas, 1999, 2000] y [Montiel, Nancy / Ulate, Anabel / Peralta, Luis C. / Trejos, Juan Diego: *La educación en Costa Rica: ¿un solo sistema?*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. Serie de Divulgación Económica N°28, febrero, 1997]

Entre 1980 y el 2000, en las universidades estatales se dio un crecimiento en la matrícula del 25,79%. Con relación a éstas instituciones, sin embargo, lo mejor es el análisis una por una. El Instituto Tecnológico de Costa Rica es la institución que experimentó el crecimiento más amplio entre 1980 y el 2000, su matrícula aumentó un 189,58%. Entre 1996 y el 2000 tuvo un gran crecimiento: 1.453 estudiantes más (un 26,15% con base en el primer año).

Algo parecido ocurrió con la UNED, que aumentó su matrícula durante el mismo período 80-99 en un 146,48%. Mientras tanto, la UCR se mantuvo más o menos estable hasta 1995 (un pico en 1989), en 1996 con relación al año anterior disminuyó su matrícula en un 7,24% (algunos sugieren como explicación un cambio en los métodos de matrícula: entrada directa a carrera; el asunto es, sin embargo, más complejo) y no ha logrado recuperarla hasta ahora. Entre 1980 y el 2000 la UCR perdió un 10,30%. La UNA tuvo un comportamiento variado en la matrícula: errático hasta 1987, luego esencialmente creciente hasta 1995, año a partir del cual empezó a decrecer (perdió un 19,64% entre 1995 y el 2000). Globalmente, entre 1980 y el 2000 la UNA creció un 19,23%. Desde 1995, la UNA ha decrecido, mientras la UNED y el ITCR han crecido sustancialmente. En el 2000, sin embargo, la UNED perdió 682 en su matrícula con relación al año anterior. La matrícula de la UCR cayó entre 1995 y 1996, pero a partir de ese último año ha crecido. En el año 2000, debe notarse que la matrícula de la UCR aumentó en 745 alumnos. La matrícula de la UNED sobrepasó a la de la UNA en 1997, en 1999 la primera poseía un 27,57% más de estudiantes que la segunda, un 21,68% en el 2000. Muestra el contraste de 2 tendencias opuestas. Mientras que la matrícula combinada de la UNED, ITCR y la UNA en 1980 representaba el 61,54% de la de la UCR, en 1999 la situación es al revés: entre esas tres instituciones superan la matrícula de la UCR en un 24,15%.



En 1999, la matrícula combinada de la UNA y la UNED (26.352) superó la de la UCR (26.125), en el 2000 la UCR las superó (en 509). Variaciones más o menos, no se puede evadir la conclusión histórica: ha disminuido drásticamente el peso de la UCR en cuanto al número de estudiantes. En ese mismo año, la matrícula combinada de la UNED y el ITCR representaba un 79,19% adicional a la de la UNA, y el 81,44% de la matrícula de la UCR. Si bien en el 2000 se dio un salto importante para la UCR y una reducción significativa de la UNED, es posible prever que estas dos instituciones lleguen a superar la matrícula de la UCR en poco tiempo. A partir de 1996 y hasta el 2000, las tendencias son crecimiento explosivo del ITCR y la UNED (26,15% y 19,84% respectivamente), crecimiento débil de la UCR (3,73%) y decrecimiento de la UNA (-11,68%). Estas tendencias deberán tomarse en cuenta a la hora de realizar un balance del desarrollo de la educación superior.

En lo que se refiere a las universidades privadas, la situación es claramente distinta: la matrícula en 1996 aumentó un 479% con relación a la que tenían en 1980. En el 2000, podríamos asegurar, esos números se han sobrepasado considerablemente. El crecimiento de la matrícula en la universidades privadas ha obedecido a muchas razones, entre ellas al debilitamiento financiero de las estatales pero, también, a la rigidez administrativa y académica de éstas, y a un contexto de cambios en las oportunidades profesionales que requiere la sociedad. No obstante, además, debe subrayarse el hecho de que algunas de las universidades estatales como la UCR y el ITCR poseen procesos de selección que excluyen a un número sustancial de estudiantes. Ante ese tipo de selección *académica* las universidades privadas se han convertido en verdaderas alternativas para completar una profesión. Esta situación obliga a reflexionar seriamente sobre dos asuntos:

- ¿Cuál es la validez de los procesos de selección académica que discriminan población estudiantil con base en estándares de calidad de las universidades?
- ¿Cómo deberán las universidades estatales adecuar su administración y vocación académicas a un contexto cambiante que exige ofertas profesionales novedosas y apropiadas a las condiciones impuestas por el momento histórico?

Con relación a lo primero, en nuestra opinión: estos procesos son importantes de mantener y, por eso mismo, el mejoramiento de los estándares de calidad debe ser una constante no solo en las universidades estatales, sino, también, en las privadas. El futuro del país depende de la calidad de nuestros profesionales. Sin embargo, también, debe tomarse en cuenta la existencia de profundas debilidades del egresado de la secundaria y, al mismo tiempo, de un elevado porcentaje de jóvenes que desertaron de la secundaria. El país deberá encontrar respuestas para ambas cosas. Esto nos conduce a asuntos que pasamos a comentar.

Si como prevemos, habrá una expansión cuantitativa de la demanda sobre la educación superior del país, debe reconocerse que la actual estructura de ésta no será capaz de asegurarnos ni la calidad ni la pertinencia social de sus instituciones para los retos de la sociedad. Sin duda, la educación superior pública deberá reformarse inteligentemente de cara al contexto actual (con lo que respondemos al segundo asunto de arriba). Pero no puede hacerlo con perspectiva local o individual: lo que está en juego para el país es toda la educación superior, pública y privada, y más.

### **Expansión y diversidad de opciones formativas**

Las universidades siguen siendo la opción casi exclusiva que ofrece el país para aquellos que finalizan la secundaria. Las instituciones no universitarias de educación superior no han tenido las condiciones para responder a las expectativas de progreso y movilidad sociales. Y las carreras y la formación tradicionales de las universidades deberían ajustarse mejor a las condiciones y necesidades de quienes egresan de la educación media y requieren formación superior. El reto es poder responder a las diferentes demandas nacionales: formación para esta amplia población así como calidad suficiente para apuntalar la competitividad nacional en un mundo cognoscitivo de gran exigencia educativa. También: ¿cómo incluir en las soluciones a los miles de jóvenes que desertaron la educación media y que sin formación adicional no tienen casi ninguna posibilidad de ascenso social? Todo esto conduce a la urgencia de una estrategia nacional que involucre: el fortalecimiento de la educación superior no universitaria, la reforma de la

educación media, y una transformación de la universitaria que permita varios tipos de estudiantes de acuerdo a objetivos nacionales diferentes. Supone también: ampliación de la diversidad de la oferta académica y profesional (perfiles profesionales diferentes), así como metodologías educativas diferentes. Todo apunta a una reconversión de toda la educación superior y también de la media. Colegios nocturnos, INA,<sup>340</sup> liceos técnicovocacionales y académicos, parauniversidades, y universidades públicas y privadas deberán concurrir en la solución de los problemas y afrontar los retos.<sup>341</sup>

Debe enfatizarse la demanda de formación en el escenario histórico actual y su reclamo a la educación superior. En ese sentido, una conclusión muy interesante con relación a la educación superior en Costa Rica y las posibilidades de su desarrollo ha sido aportada por dos economistas norteamericanos en un artículo relativamente reciente del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas: "... la demanda relativa por trabajadores con educación universitaria aumentó desde la liberalización comercial en Costa Rica. (...) la demanda de trabajo se sesgó hacia un nivel de calificación más alto, después de 1985 coincidente con el periodo de liberalización comercial."<sup>342</sup> Ahora bien, ¿cuáles pueden ser algunas de las razones que generaron ese tipo de resultado?: "el crecimiento económico, asociado con la liberación del comercio, y el creciente stock de maquinaria importada."<sup>343</sup> Resultados similares parecen obtenerse en Chile y Colombia.

Una de las conclusiones con relación a esto último es que la liberalización comercial no implica en los países en vías de desarrollo una evolución equitativa. Puesto en otros términos: beneficia a ciertos sectores de trabajadores y perjudica a otros. Pero, lo relevante aquí es: si la calificación es el elemento favorecido todo apunta a ampliar la oferta relativa de graduados universitarios.<sup>344</sup>

Esta perspectiva integral constituye un trasfondo para el análisis de algunos asuntos específicos que nos parece importante someter al estudio: la financiación universitaria, los recursos nacionales y los diferentes niveles educativos, relaciones entre la educación no superior y las universidades, las prioridades nacionales y los planes de desarrollo, etc.

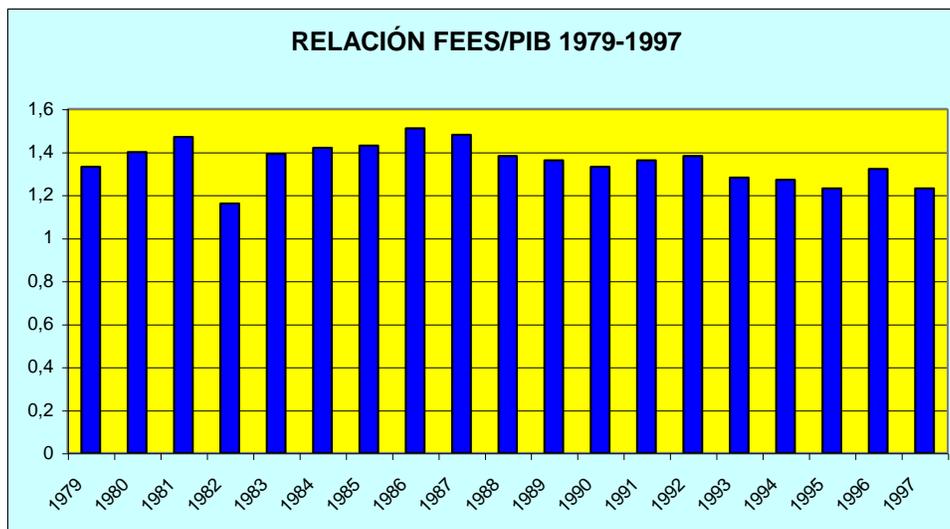
## LA FINANCIACIÓN UNIVERSITARIA

En la misma Constitución de 1949 se incorporó la independencia económica de la universidad con una asignación no menor del 10% del presupuesto anual de gastos del Ministerio de Educación Pública (en ese texto también se consignó la autonomía universitaria, la libertad de cátedra y la gratuidad de la enseñanza preescolar, primaria y media). Es importante subrayar que esto (que no existió en ningún otro lado de la región) fue posiblemente resultado de la influencia de sectores universitarios que participaron en los acontecimientos de 1948 y resultaron vencedores.<sup>345</sup> Tiempo después: un Fondo Especial de la Educación Superior fue creado por la Ley 5901 de 1976<sup>346</sup> para incluir a las nuevas universidades estatales.

Con vigencia a partir de mayo de 1981, el artículo 85 de la Constitución Política de Costa Rica se reformó, por segunda vez, para garantizar el compromiso del Estado hacia un fondo especial que financiara la educación superior estatal, que sería administrado por el Banco Central de Costa Rica y con el compromiso de que las rentas de este fondo no podrían disminuirse ni abolirse si no se creaban otras rentas en su sustitución. Sin duda alguna, se trataba de un texto muy amplio y progresivo sobre el cual se establecerían los convenios del llamado FEES a partir del año 1988.<sup>347</sup> Este artículo constitucional fue el fundamento legal, que dio fuerza política y social, para no debilitar el presupuesto a las universidades públicas en los años ochenta. No existió un instrumento similar para la educación preuniversitaria.

A pesar de lo progresivo y beneficioso para la educación superior costarricense de la reforma plasmada en el artículo 85 de la Constitución Política, ésta no resolvió *operativamente* los problemas financieros de las universidades costarricenses. De hecho, como señala un importante especialista en asuntos universitarios: no existió prácticamente entre 1981 y 1988 ausencia de tensiones entre el Gobierno y las universidades.<sup>348</sup> El exrector del ITCR, Arturo Jofré, describe la historia financiera de la década de los ochenta en términos que resumimos a continuación. Entre 1981 y 1982, se reajustaron los fondos para las universidades en alrededor del 50% de lo que fue la inflación, lo que indica la pérdida que sufrieron estas instituciones. Entre 1983 y 1986, sin embargo, las instituciones de educación superior recibieron montos mayores a la inflación con el propósito de permitirles recuperar las condiciones

financieras que perdieron en los primeros años de la década con relación a la década anterior. Entre 1987 y 1988 hubo un debilitamiento de los fondos con respecto al año anterior, en el año 1988 el presupuesto entregado a las universidades era también mucho menor que el correspondiente al desgaste sufrido por la inflación. El gráfico, con datos suministrados por la División de Sistemas de CONARE-OPES (con base en el presupuesto liquidado por estas instituciones) nos permite, hasta cierto punto, comparar y ampliar o precisar esa visión.



En el año 1988 se firmó el primer acuerdo de financiamiento entre universidades estatales y gobierno llamado FEES. Este acuerdo se aplicó entre 1989 y 1993, cuando se firmó un nuevo convenio<sup>349</sup> que rigió hasta 1998. En este último año, en la Administración Rodríguez Echeverría, se firmó un tercer convenio. Lo más importante de estos dos primeros convenios fue la definición de mecanismos para el monto anual del FEES, incluyendo los ajustes automáticos debidos a la inflación. En el de 1998, las variables que se determinaron fueron distintas: el PIB *per cápita* y el crecimiento demográfico. Desde los primeros, también, se planteó la necesidad de orientar acciones hacia la generación de rentas y recursos propios (matrícula, venta de bienes y servicios, donaciones, etc.) por parte de las universidades estatales como forma

de adquirir recursos adicionales. En 1998, consignado expresamente, sin que la obtención de este tipo de recursos pueda servir para debilitar la financiación estatal regular a estas instituciones.

Con relación al segundo convenio lo más significativo fueron dos cosas: por un lado, aparte de consolidar en términos reales el FEES, asumir como proyección inflacionaria mínima un 10% (en períodos de baja inflación), con relación al índice de precios al consumidor. Una segunda cosa incorporada en el segundo convenio: el compromiso del Gobierno a destinar un monto del 2% del FEES del año respectivo para emplearlas en la renovación de equipo científicotecnológico para las universidades.<sup>350</sup> Se puede decir que el Estado asumió sus compromisos en el capítulo VII de la Constitución Política, en los artículos 78 y 85, en el primero para la enseñanza preuniversitaria y en el segundo para la universitaria. Sin duda, la negociación del FEES supuso durante todos estos años una ventaja para las universidades: mayor seguridad, la principal. Esos resultados han sido puntualizados y valorados por varios autores.<sup>351</sup> En términos de ajuste con relación a la inflación los convenios fueron eficaces, como se puede apreciar en el cuadro siguiente (confeccionado con base en colones constantes).

<b>PRESUPUESTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, 1981-1997</b>						
<b>Millones de colones constantes, diciembre de 1997</b>						
	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>
Educación Superior	15.359,8	11.464,6	16.348,3	17.991,6	19.817	22.540,5
	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>
	21.995,3	20.713,5	21.998,8	20.731,5	22.350,5	25.461,5
	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	
	25.452,4	25.755,4	25.297,2	27.529,8	27.275	
Fuente [CONARE-OPES: Información suministrada por la División de Sistemas, 1999]						
Incluye ingresos liquidados de las universidades y CONARE por concepto de FEES y aportes extraordinarios a éste.						
Fuente original [Contraloría General de la República: <i>Memoria Anual 1981-1997. Liquidaciones Presupuestarias de las Instituciones de Educación Superior estatal 1989-1997</i> ]						

Sin embargo, no puede negarse el hecho que entre 1989 y hasta 1997 las universidades recibieron menos recursos *comparados con el PIB* que cuando no existían los convenios. Véase el gráfico anterior.

Es necesario repetir que a pesar de que el compromiso estatal con la educación fue asumido de una manera integral, pensando en la educación como un sistema, se generaron mecanismos de financiación diferentes para la preuniversitaria y para la educación superior. Para esta segunda, había un acuerdo constitucional de 1981 y, además, 7 años después el Estado creó un fondo especial con un sistema de ajuste con relación a la inflación. Para la educación preuniversitaria no se estableció ningún mecanismo específico explícito, ni tampoco ningún compromiso para mantener el apoyo financiero ajustado de acuerdo al proceso inflacionario. Esto fue una debilidad para la educación preuniversitaria porque, en la época de profunda reducción del gasto público, la educación preuniversitaria se vio, por esta vulnerabilidad, en una situación más difícil.

Un asunto que debe quedar claro: si bien en la década de los 80 hasta el año 1990 el gasto en educación universitaria se logró mantener estable en promedio, entre 1993 y 1997 esta participación disminuyó (aunque hubo un pequeño salto positivo en 1996) y no volvió a alcanzar aquellos niveles. Es decir: a pesar de la mayor estabilidad relativa de las finanzas universitarias en casi dos décadas (como se puede apreciar en el gráfico) en esos últimos años se dio una disminución persistente del apoyo estatal a las educación superior estatal comparado con el PIB. Más aun, si se compara la década de los ochenta y los noventa: salvo el bajonazo de 1982, la relación FEES/PIB fue globalmente mejor en los ochenta que en los noventa. Y, aún más, si se utiliza la nueva calificación del PIB, el porcentaje real de PIB que recibió la educación superior fue mucho menor.

Otra manera de observar este decaimiento es a través de la evolución del porcentaje del financiamiento de la educación superior en el presupuesto del gobierno. Entre 1981 y 1997 pasó de un 8,7% a un 4,74%. El presupuesto del MEP decreció abruptamente hasta 1988 cuando empieza a recuperarse lentamente (aunque insuficientemente), el decaimiento del FEES fue menor en esos años e incluso hubo estabilidad, pero en los años siguientes y hasta 1997 el porcentaje del FEES con relación al de toda la educación decreció. Véase el siguiente cuadro.

<b>PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN: FEES Y MEP, 1981-1997</b>									
<b>porcentajes</b>									
	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>
MEP	19,53	19,25	15,74	14,17	14,38	12,46	13,62	13,24	13,53
FEES	8,7	7,36	6,96	7,25	7,85	6,87	7,71	7,07	6,9
Presupuesto de Educación en el Gobierno	28,23	26,61	22,7	21,42	22,23	19,33	21,33	20,31	20,43
	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	
MEP	13,69	14,43	13,44	13,21	12,87	13,7	15,77	15,34	
FEES	6,33	6,92	6,73	5,48	5,2	5,17	5,4	4,74	
Presupuesto de Educación en el Gobierno	20,02	21,35	20,17	18,69	18,07	18,87	21,17	20,08	
Fuente [CONARE-OPES: Información suministrada por la División de Sistemas, 1999]. En estos casos se trata de presupuesto liquidado									

Con relación a la década de los ochenta, se podría preguntar: si el acuerdo constitucional del año 1981 no era operativo y no es sino hasta 1988 que se logró un mecanismo preciso que involucró la inflación, ¿por qué no se debilitó el presupuesto universitario antes de 1988, como sucedió con el resto de la educación nacional? La respuesta es compleja. Primero: fue debido al alto valor que la sociedad costarricense le ha dado a la educación superior durante décadas (factor de movilidad y autoridad sociales). En segundo lugar: porque el texto constitucional de 1981 –ya lo dijimos– era fuerte legal y políticamente. Y, finalmente, porque el grupo de presión universitario, también, era y sigue siendo muy fuerte. Estos tres factores combinadamente jugaron su papel en los acontecimientos. Quiero subrayar este asunto: no se puede evadir la razón social y política y suponer que un mecanismo abstracto era suficiente para garantizar la posición de los universitarios. La firma del acuerdo en 1988 ya fue expresión de este concurso social y político, que a su vez –en perspectiva histórica– fortaleció aun más la posición de las universidades públicas en los años siguientes. Los acuerdos firmados en 1994 y recientemente en 1998 han jugado en la misma dirección.

La otra pregunta que emerge: ¿habría sido mejor desde el punto de vista de estas instituciones no firmar los convenios y por medio de la presión universitaria haber obtenido más recursos que los que brindaron estos convenios? Es difícil dar una respuesta absoluta sobre lo que hubiese pasado. Con la historia esto siempre sucede. Pudo haber sucedido que se lograran mejores recursos, pero también lo contrario. No está claro que la presión universitaria se podría haber mantenido, por muchas razones. Entre ellas un cambio en el escenario político y social internacional a finales de los ochenta y principios de los noventa, que debilitó en todas partes las acciones de movilización social típicas de décadas pasadas. Por otra parte, nadie puede negar que el acuerdo que protegía estas instituciones de la inflación proporcionaba niveles de seguridad esenciales para destinar las energías institucionales a la labor académica y no a la presión social. Esto último permitía no solo mejores niveles de planificación institucional sino, también, poder definir pautas y acciones para corregir debilidades administrativas y académicas de las universidades, que las hacían vulnerables ante la opinión pública.

El acuerdo firmado el 8 de diciembre de 1998 (que estará vigente hasta el 2003) es más beneficioso para las universidades públicas que los 2 anteriores. No solamente se incluye la variación inflacionaria sino que se añade como factor de crecimiento del FEES el incremento poblacional y el del PIB real por habitantes.<sup>352</sup> Este último acuerdo parte de una premisa importante sobre el progreso del país en el escenario actual: “Que los retos que se le presentan a la Nación hacen imprescindible que el Gobierno de la República y las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal realicen esfuerzos coordinados en procura de alcanzar un elevado nivel en áreas estratégicas para el desarrollo económico, social y cultural del país”.<sup>353</sup> El acuerdo incluye, además, el compromiso de no debilitar el apoyo estatal aunque las universidades aumenten sus recursos propios.<sup>354</sup>

En los años pasados, se habían combinado algunos factores que de varias maneras restringieron posibilidades en el desarrollo de estas instituciones. Por un lado, lo repetimos: a pesar que la relación FEES/PIB se preservó más o menos en el mismo rango (lo que le permitió su protección frente a los vaivenes de la transición), hubo también un deterioro de esa relación en perjuicio de las universidades. Por el otro lado, las demandas del contexto histórico sobre estas instituciones se han incrementado mucho en los últimos

años: más infraestructura y equipos, tecnologías actualizadas, expansión de la investigación, y mayor internacionalización de toda su actividad, todas variables que empujan fuertemente hacia arriba las necesidades financieras. Pero, además, la evolución de la estructura de gastos universitarios (salarios *versus* gastos de operación), por razones diversas desde convenciones y leyes colectivas laborales hasta los naturalmente elevados costos de mano de obra muy calificada, debilitó la posibilidad de expansión en estos últimos rubros de desarrollo. La suma de todos los factores supuso un debilitamiento de las posibilidades de progreso universitario. El nuevo acuerdo es un paso muy positivo para la educación superior estatal. Y existen 3 razones poderosas para defender esta valoración. En primer lugar, el crecimiento poblacional en Costa Rica es creciente, lo que apuntala las finanzas de la educación superior. Por otro lado, la recalificación del PIB, por la nueva metodología, significa un PIB de partida mucho más grande para calcular el presupuesto de estas instituciones, aunque la fórmula específica que se acordó no lo transfiere tan determinadamente. Y, además, debe tomarse en cuenta que, aunque inestable, la evolución del PIB nacional no pareciera vaya a darse en los siguientes años en un escenario de crisis económica nacional. Además hay un elemento casi ético de asociar el presupuesto universitario al comportamiento de la economía nacional. Si el convenio de 1998 se respeta, la educación superior recibiría un importante impulso económico.

¿Cumplirá la Administración Rodríguez con este convenio una vez que se recalificó el PIB? El pronóstico pareciera positivo tanto porque el PIB recalificado supone un margen real de maniobra mayor para el gobierno, como porque la poca credibilidad del mismo hace casi imposible que éste se involucre en una confrontación con las universidades estatales, después de los acontecimientos de marzo y abril del 2000. La credibilidad, el prestigio social y el peso político de las universidades públicas están en uno de los puntos más altos a los que ha llegado desde hace muchos años. Habrá que ver qué pasa con el nuevo gobierno, a partir del 2002, pero todo parece indicar que será un gobierno débil, con un congreso muy fragmentado, y con pocas posibilidades de enfrentarse a las universidades públicas.

A pesar del nuevo influjo económico que el FEES 1998 supone, es nuestra opinión que estas instituciones requerirán más recursos para lidiar con los retos del escenario histórico actual, altamente competitivo en conocimiento y tecnología. En el contexto que vivimos, el FEES tal como se negoció en 1998

constituye sin duda un techo difícil de sobrepasar para la financiación estatal de la educación superior. Es poco probable que este techo se reduzca, pero no es imposible; lo que sí es imposible es que la educación superior estatal obtenga recursos adicionales del Estado más allá de lo que estas reglas del juego representan. La conclusión parece ser inevitable. Las instituciones de educación superior estatal con este convenio tendrán un mejor margen, un respiro hasta cierto punto, pero no podrán olvidar la necesidad de recursos adicionales para sus acciones por otros medios: matrícula, venta de servicios, inversiones. Instituciones como la UCR y la UNA poseen una mayor dependencia del apoyo estatal (con relación a ingresos propios) y se verán obligadas a tomar decisiones más o menos drásticas si necesitan o desean más recursos.<sup>355</sup>

Algunas conclusiones son pertinentes. En primer lugar, el apoyo estatal a las universidades públicas es y será el sustento fundamental económicamente para estas instituciones. En segundo lugar, uno de los principales retos para la educación superior estatal será una racionalización y optimización de los recursos recibidos del Estado y la generación de mayores recursos para poder cumplir con sus tareas en el nuevo contexto histórico. Es decir, existe una demanda alrededor de la eficiencia sobre el uso de los recursos aportados para la educación superior estatal, mientras, al mismo tiempo, existe un requerimiento extraordinario por tareas y cambios académicos profundos que le permitan modernizar e internacionalizar sus rendimientos y, también, fortalecer su compromiso práctico en la solución de problemas nacionales y en el progreso de la cultura y conciencia nacionales. Esto subraya la relevancia de los recursos propios para todas estas instituciones.

## LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN LA EDUCACIÓN

En la anterior discusión estaba presente una premisa implícita: el gasto social en educación (en particular la superior) debe considerarse más como una inversión que como un gasto de consumo corriente. El impacto de la inversión en educación se puede medir haciendo una correlación entre la escolaridad y el producto *per cápita*. En términos generales: si aumenta la escolaridad inicial se puede demostrar que aumenta el ingreso *per cápita* del país. Posee, también, otras implicaciones: reduce la presión demográfica y, además, genera patrones de gasto más apropiados para el desarrollo y, lo que es significativo, mejora la distribución del ingreso.<sup>356</sup> En el contexto de una sociedad de conocimiento, la comprensión de esto se vuelve más decisivo para las estrategias de desarrollo nacional.<sup>357</sup>

### La dirección de la inversión pública

Un debate ha girado siempre en torno a esto: ¿es necesaria la inversión pública en la educación?, o ¿sería más conveniente dejarla enteramente en manos del mercado y la empresa privada? Una buena respuesta nos la brinda el economista norteamericano del MIT, Lester Thurow: “(...) los plazos de tiempo para el capitalista privado son demasiado grandes para ajustarlos a la duración de la educación. Los capitalistas simplemente no invierten en sectores donde tienen que comprometerse en una secuencia de inversiones con bajos rendimientos, altos riesgos y valor declinante de los activos.”<sup>358</sup> En efecto, el asunto de fondo reside en que no se puede valorar el capital humano de la misma manera: “el capital humano difiere del capital físico en tres aspectos importantes: (1) El capital humano no se puede poseer como una propiedad. (2) Las inversiones en capital humano a menudo requieren un plazo de tiempo mucho más largo que el permitido por el capitalismo. (3) Las inversiones en conocimiento que se tienen que hacer para generar industrias basadas en la capacidad intelectual, se deben realizar en un contexto social completamente ajeno a la orientación individualista del capitalismo.”<sup>359</sup> La opinión del asesor económico del Presidente Clinton es muy drástica: “Las inversiones privadas en educación son por su misma naturaleza anti-igualitarias y siempre estarán

concentradas entre aquellos con grandes ingresos. (...) aquellos que no tienen fondos no pueden apostar a la posibilidad de que tendrán grandes rendimientos económicos con una mayor educación y a menudo se atemorizan ante los riesgos del fracaso.”<sup>360</sup>

Evidentemente, en la estrategia del futuro será necesario tomar en cuenta varios protagonistas con lugares y funciones precisamente determinados. Con relación a los cambios en el desarrollo del planeta, sin duda, con base en la dinámica del mercado internacional, serán las empresas privadas a la vez que las organizaciones no gubernamentales las que estén en mayores condiciones de lidiar con las tendencias del contexto histórico. Pretender que el Estado pueda poseer éxito en esta adecuación a la dinámica y cambios de la producción en el planeta, sería un error; pero un error simétrico sería pretender que la empresa privada se encargue exclusivamente de la educación nacional y de la formación del capital humano que requiere el país. Bien señala un informe reciente del BID: “... en ningún caso, la empresa educa a la población nacional ni tiene capacidad de prever cuales serán los requerimientos educativos y de formación profesional y técnica en un horizonte de diez años plazo.”<sup>361</sup>

Al juzgarse la asignación de recursos estatales en la educación siempre se llega a otra discusión, esta vez en torno a dónde resulta más rentable invertir: ¿en la primaria, la secundaria, la educación superior o la preescolar? En términos generales y si el análisis descansa esencialmente en condiciones económicas, la mayor rentabilidad en la educación disminuye con el aumento del nivel de escolaridad. Esto querría decir, por ejemplo, que es más rentable la inversión en primaria que en educación superior, puesto que la inversión en primaria tiene mayor impacto en la productividad y en el mejoramiento de las capas de la sociedad más débiles económicamente. Es por esta razón que, en general, economistas y funcionarios de organismos financieros internacionales proponen reiteradamente una recanalización de los recursos destinados a la educación preuniversitaria desviando recursos de los niveles superiores hacia los básicos. Por ejemplo, con ese marco analítico como telón de fondo, Ricardo Hausmann opina que el gasto en educación que posee Costa Rica es “razonable para estándares latinoamericanos”, pero existe una mala asignación: el gasto en educación superior es muy elevado. De lo que se trataría es de aumentar la “eficiencia interna” del sector. Una premisa de base que sustenta este tipo de análisis: por diversas razones económicas, se ha dado una mayor demanda por

educación superior, generando una sobreinversión estatal en este servicio. Por lo tanto, se argumenta: expandir los recursos en educación superior sería completamente equivocado, sobre todo si no se dispone de un nivel básico suficientemente amplio y de buena calidad.<sup>362</sup> En esa misma dirección, algunos economistas y políticos costarricenses han elevado su crítica al trato “diferencial” que se le ha dado a la educación superior estatal frente a la educación preuniversitaria en Costa Rica. Las razones principales que se suelen mencionar para buscar revertir la situación: por un lado, que la educación superior estatal beneficia a los percentiles de población más ricos del país y, por otro lado, que existen signos de regresividad, ineficiencia e ineficacia en la educación superior estatal.<sup>363</sup> Se afirma que la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional (las más grandes del país) aplican políticas de becas que exoneran de manera parcial o total el pago de la matrícula de una manera inapropiada socialmente. La solución a la que normalmente apuntan: el precio de la matrícula debería aumentarse más con base en los costos que representa la educación universitaria y, por lo tanto, disminuir las becas y exenciones que en altos porcentajes se brindan en estas universidades. Normalmente se propone que los estudiantes de las universidades estatales asuman los costos de su educación superior a partir de sistemas de préstamos como los brindados por CONAPE, que suelen ser utilizados por estudiantes de las universidades privadas.<sup>364</sup> A la larga, se dibuja una reducción de la inversión estatal para la educación superior pública. Con relación a estos asuntos, la opinión del exministro de Hacienda de la Administración Calderón Fournier, Thelmo Vargas, sigue siendo consistente, y merece la pena citar sus palabras exactas en 1998: “La altísima dependencia que actualmente tienen las universidades estatales de fondos públicos (por medio del FEES) que hoy benefician al grupo de ingresos superiores al promedio nacional, debe reducirse y los recursos así liberados han de dedicarse al financiamiento de la educación pública básica y media cuyos beneficiarios provienen mayormente de las familias de bajos ingresos. Posibles esquemas para reducir esa dependencia son: dedicar proporciones crecientes del FEES para financiar un fondo de préstamos estudiantiles; y ajuste de matrículas para adaptarlas a la capacidad de pago de los estudiantes y venta de servicios de investigación de alto nivel al sector productivo.”<sup>365</sup>

Nos interesa analizar este tipo de argumentos con toda seriedad. Una forma de entender los servicios que brinda la educación superior es

dividiéndolos en dos tipos: el de interés privado, que significa la capacitación a nivel de pregrado o de posgrado; y el que representa la investigación básica, la formación a nivel de posgrado en algunas áreas y lo que se suele llamar la configuración de la nacionalidad y la identidad social y colectiva. Este último corresponde a las llamadas “externalidades” que supone un bien público, mientras que el primer tipo corresponde a un bien de naturaleza privada (el beneficio es para el individuo privadamente). Con base en estas distinciones lo que sostienen los economistas es que el bien de naturaleza o rentabilidad privada ha sido normalmente subsidiado en exceso en buena parte de los países en desarrollo. Al asumir esto como premisa se busca justificar la introducción de aumentos en los costos de la matrícula y otras tasas a los estudiantes que permita disminuir este subsidio exagerado. Esta lógica es, sin duda, muy fuerte.

Analicemos esto por partes. En primer lugar, en efecto, se debe reconocer que el asunto de la composición social de la universidad pública debe abordarse con toda profundidad y rigor. Globalmente, toda la educación superior pública y privada no beneficia directamente a los grupos sociales de menor ingreso. Esto es común a varias partes del mundo. Por ejemplo, con base en estudios realizados por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR (IICE): en el año 1992, alrededor de un 60% de los estudiantes de primaria eran parte de familias colocadas en el 40% más pobre de la población, mientras que –en contraste– un 71% de aquellos que ingresan en la educación superior pertenecen al 40% más rico de la población, y solo un 13% al 40% más pobre de la población.<sup>366</sup> Nadie puede negar la disparidad e injusticia sociales que esto representa cuando, además, se toma en cuenta que la educación es factor decisivo para la movilidad social. Esto debe corregirse. Ahora bien, debe tenerse cuidado con la forma de suministrar este tipo de información porque se puede transmitir una sensación equivocada: “40% más rico” se identifica a un grupo humano de poderosos, ricos y “niños de papi”. Estos serían los que nutren las universidades. Detengámonos un momento en este asunto. Retomemos los datos que ya suministramos sobre la estructura de clases sociales en la Costa Rica de 1995: clase alta (4%), clase media alta (12,8%), clase media baja (16,9%) y clase baja (65,8%). ¿Qué significa provenir del 40% más rico del país? Significa provenir de la clase alta, la media alta, la media baja (que suman un 33,7%) y de algún sector de la clase baja (6,3%). ¿Qué es lo que queremos subrayar aquí? Que los datos relativos o

las imágenes superlativas abstractas pueden resultar engañosas y distorsionar la realidad.

### La composición social de las universidades

Ahora bien, ¿cómo es esa estructura en las universidades públicas? El anterior Rector de la UNA, Jorge Mora, nos ofrecía en 1996 un juicio provisional: "... un porcentaje muy significativo de los estudiantes que ingresan a la Universidad Nacional provienen de familias de una condición socioeconómica que les impide costearse los estudios universitarios. En este caso, su posibilidad de formarse como profesionales y de brindarle una contribución de calidad al desarrollo del país, solo es posible por la oportunidad brindada por esta universidad pública".<sup>367</sup>

En abril de 1997, CONARE-OPES publicó un estudio sobre las características socioeconómicas de los estudiantes de las universidades estatales en 1996. Sus conclusiones son importantes: el 73,6% de los estudiantes de la UCR, ITCR y UNA provenían de colegios públicos, un 11% de semipúblicos y un 12,4% de privados.<sup>368</sup> La UCR es la que tenía mayor porcentaje de estudiantes de privados y semioficiales. Los porcentajes de estudiantes que trabajan: el 26,4% en la UCR, 28,8% en el ITCR, 39,4% en la UNA, y un 61,4% en la UNED.<sup>369</sup> La proporción de padres y madres de los estudiantes con educación primaria como máximo es elevado relativamente. Los padres: 37,2% en el ITCR, 51,8% en la UNA, 34,4% en la UCR. Las madres: 39,2% en el ITCR, 52,2% en la UNA y 35,1% en la UCR.<sup>370</sup> El ingreso familiar de las familias de los estudiantes se ubica mayoritariamente por debajo de los 150.000 colones. El siguiente cuadro nos consigna la información.

ESTUDIANTES DE UNIVERSIDADES ESTATALES								
INGRESO FAMILIAR, 1996, porcentajes								
	Total	Menos de 50*	De 50 a 100	De 100 a 150	De 150 a 200	De 200 a 250	De 250 a 300	300 o más
UCR	100	16,3	30,2	19,1	11,4	8,5	3,8	10,7
ITCR	100	10,7	30,8	19,6	14	9,8	5,1	10
UNA	100	20,1	36,4	18,4	10,7	6,1	2,7	5,6

UNED	100	19,5	40,1	18,6	10,4	5	2	4,4
* En miles de colones.								
Fuente [CONARE-OPES: <i>Características sociodemográficas de los estudiantes de las universidades estatales 1996</i> , San José: CONARE-OPES, 1997, p. 258]								

En la UNA el porcentaje de estudiantes cuyas familias no ganan más de 150.000 colones es 74,9%, en la UNED el 78,2%, el 61,1% en el ITCR, y un 65,6% en la UCR.

Otro elemento interesante que brinda ese documento de OPES es el relativo al número de miembros de la familia, que consignamos a través de la siguiente tabla.

<b>NÚMERO DE ESTUDIANTES DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES POR NÚMERO DE MIEMBROS DE LA FAMILIA, 1990 Y 1996</b>		
	1990	1996
De 1 a 3	21,6%	25,3%
De 4 a 6	60,9%	62,3%
De 7 a 9	14,5%	11,1%
10 o más	3%	1,3%
Fuente: [CONARE-OPES: <i>Características sociodemográficas de los estudiantes de las universidades estatales 1996</i> , San José: CONARE-OPES, 1997, p. 251]		

Si se cruza las variables “ingreso menor de 150.000 colones” con familias en un 74,4% de más de 4 miembros, podemos concluir que existen dificultades reales para que un porcentaje muy elevado de los estudiantes de estas universidades puedan efectivamente pagar altos precios de la matrícula universitaria.

Otro indicador sobre la composición socioeconómica de los estudiantes en las universidades estatales es el porcentaje que debe trabajar en algún momento de sus carreras: el 77,6% de los graduados en el año 1995 lo hicieron. Los de la UNED fueron un 93,8%, en la UNA 80,8% y en la UCR y el ITCR un 65,3%.<sup>371</sup> Sin duda, trabajaron por necesidad: 74,2% trabajó en forma permanente.<sup>372</sup>

Con base en estos datos, se confirma la opinión del exrector de la UNA, no solo para esa institución sino para todas las estatales.

En dos artículos publicados en el diario *La República* en 1994, el economista Miguel Gutiérrez Saxe ofreció un cuadro que señala la extracción social de los estudiantes universitarios según tipo de universidad. Nos parece conveniente incorporarlo en nuestro análisis.

<b>CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS, POR TIPO DE INSTITUCIÓN</b>			
Quintil de ingreso	Ingreso familiar promedio*	Universidades públicas	Universidades privadas
Quintil I	18.424	3,7%	0,6%
Quintil II	36.022	9,6%	0,6%
Quintil III	50.011	18,7%	13,6%
Quintil IV	72.404+	28,2%	21,9%
Quintil V	147.592+	39,8%	63,3%

Fuente. [Gutiérrez, Miguel: “Financiamiento de las universidades”, *La República*, 10 de febrero de 1994, p. 13 A; y el artículo “Dos cosas más sobre el financiamiento universitario”]  
 \*Los datos de Gutiérrez son de diciembre de 1993 según *Encuesta de Ingresos y gastos*.  
 +Los montos deberían ajustarse para 1999, lo hacemos solamente con base en el crecimiento de la inflación (1994-1998 alrededor de un 77% acumulado), lo que daría para el Quintil IV un promedio de 128.155 colones y para el Quintil V de 261.237,84 colones.

La principal conclusión –si aceptamos estos datos– es que el ascenso social que promueven las universidades estatales es mayor que las privadas.

Con relación a las universidades estatales me parece que debe señalarse una desigualdad regional. En 1996, el 44% de los estudiantes procedía de la provincia de San José, un 41,2% del resto del Valle Central y solo un 14,7% de Guanacaste, Puntarenas y Limón.<sup>373</sup> La situación es persistente con el correr de los años de estudio pues los graduados ofrecen la misma estructura: un 45,8% reside en San José y un 42% en Alajuela, Cartago y Heredia. Estas 4 provincias concentran el 87,8% del total. La conclusión es evidente: Guanacaste, Puntarenas y Limón aportan el 12,2% del total de graduados (en 1995). Se trata de una significativa desigualdad para esas regiones, que expresan, sin embargo, el contexto general de Costa Rica. Ahora bien, esas tres últimas provincias

aportan: en la UCR el 11,2%, el 13,9% en la UNA, y el 21,9% en la UNED. La UNED posee la mayor proporción. Es interesante notar que el lugar donde se encuentra la sede central de cada universidad es significativo con relación al porcentaje de graduados que incorpora: la UCR 55,8% en San José, el ITCR 40,4% en Cartago (aunque en San José hay un 41,8%), la UNA 36% en Heredia.

¿Es posible en esta problemática correlacionar exigencia académica y condición socioeconómica? En nuestra opinión, los estudiantes que provienen de familias de menores recursos económicos, educados en instituciones públicas que en los últimos años han visto debilitadas severamente su calidad y su eficacia, poseen menos oportunidades para ingresar a la educación superior, y menos aún de ingresar o permanecer en las instituciones que mayor exigencia plantean, que son, en general, las públicas (exámenes de admisión, cupos restringidos, pruebas más difíciles, etc.). La esencial exigencia académica es, muchas veces, un obstáculo real para que personas de estas familias puedan ingresar y permanecer en universidades como, por ejemplo, la UCR. La dinámica social, si no mejora la educación nacional, tiende a favorecer cada vez más a las clases sociales más prósperas del país.

Si la base social de la que se nutren todas las universidades corresponde esencialmente a los quintiles cuarto y quinto de ingreso en el país, de zona urbana y con ciertas características mencionadas anteriormente, ¿cómo se le puede pedir a las universidades estatales que posean otro perfil de estudiante (si esto es lo que viene de la educación secundaria)? Es evidente que el problema de la composición sociodemográfica de quienes estudian en la educación superior posee un origen nacional que escapa a la voluntad de las universidades. El objetivo de lograr que más personas de estratos socioeconómicos más bajos y de áreas rurales sean beneficiadas por la educación superior debe asumirse como un objetivo del sistema de educación en su conjunto. En particular, no es posible pensar en lograr ese objetivo si no se mejoran las condiciones de la educación secundaria: mejores rendimientos, menos deserción, menos repetición y una cobertura mayor que conduzca eficazmente a la conclusión de estudios secundarios. Es incorrecto juzgar negativamente a las universidades estatales por poseer un porcentaje de estudiantes proveniente de los estratos de mejores ingresos del país o de zona urbana, como si se tratara de una decisión voluntaria y no por un condicionamiento socioeconómico de múltiples orígenes.

## **La “rentabilidad” de la educación superior**

Es cierto que los recursos financieros aportados por el Estado para la educación superior no deberán expandirse mientras la educación preuniversitaria arrastra serias dificultades financieras y deficiencias. Y, por lo tanto, se debe buscar un equilibrio inteligente. Pero es, también, necesario tener en consideración todos los factores. Por ejemplo: la rentabilidad de la inversión en educación superior depende del nivel de desarrollo de un país. No es lo mismo para un país en el que exista una base educativa preuniversitaria más o menos desarrollada, que para otro en el que no exista; en la primera opción se vuelve más importante la inversión en educación superior que en la segunda.<sup>374</sup> De la misma manera, la situación económica del país es clave para decidir cuánto se invierte en educación y, en particular, en la superior. Pero hay, además, otras consideraciones dentro de una lúcida estrategia de desarrollo nacional: el impacto de las acciones en la educación superior no solo repercute positivamente en la gestión productiva nacional de manera directa, a través de los cuadros profesionales o de las investigaciones realizadas, sino, también, sobre el mismo sistema educativo. La educación superior es pieza clave del progreso de la educación preuniversitaria, si se desarrolla adecuadamente. Puesto en otros términos: existen otras variables que pesan para concluir que la respuesta no es la simple reasignación de recursos de la superior a la más básica, como una receta general para las naciones en sus diferentes niveles de desarrollo.

La UNESCO ha señalado con preocupación esa tendencia a reducir los presupuestos de la educación superior y redireccionar presupuestos de educación superior hacia otros niveles educativos. Esta sanciona, precisamente, la necesidad de preservar los presupuestos para la educación superior y buscar nacionalmente otros medios de financiación adicionales necesarios para el resto de los niveles educativos.<sup>375</sup> El valor de la educación superior debe colocarse en la perspectiva nacional más amplia:

“El concepto de renta educativa en beneficio de la persona hay que sustituirlo por el concepto de economía externa y sobre todo por el concepto de rentabilidad social que designa los beneficios indirectos generados por la educación en beneficio de la sociedad. Estos son difícilmente cuantificables, pero no por eso son menos reales: la elevación del conocimiento y de las competencias tiene una repercusión sobre el índice de crecimiento de la competitividad del país; la inversión hecha por las generaciones anteriores recae en las generaciones posteriores; es además un deseo de explotar al máximo las aptitudes de los que tienen las capacidades (el concepto de mérito) al servicio del desarrollo; la elevación del nivel de educación incide en el desarrollo de una cultura más democrática y permite un distanciamiento y una resistencia a las arbitrariedades.”<sup>376</sup>

Muchas veces es difícil valorar el influjo que posee la educación superior en una sociedad, porque, en primera instancia no se mide por el tiempo lineal, sino tal vez por un tiempo histórico y generacional. Pero, en segundo lugar, porque es muy difícil de cuantificar el aporte universitario a fenómenos tan intangibles como la conciencia nacional o el progreso cultural.

En la misma dirección: no se puede trastocar los criterios de validación de una institución de educación superior y una empresa. En el primer caso, los criterios de eficacia son de naturaleza financiera y económica, en el segundo caso son de naturaleza esencialmente social. Por eso: “son los criterios de pertinencia social, de calidad de los servicios y de equidad, los que deben gobernarlo, lo que justificará el principio según el cual el apoyo público a la educación superior sigue siendo esencial, sin dejar de reconocer la necesidad de una diversificación institucional y financiera.”<sup>377</sup> Los objetivos de la educación superior están en el largo plazo, un contraste los de la empresa están en el corto plazo. Por estas razones el impacto de la educación superior es difícil de cuantificar en el corto plazo.

Pero hay más: se deben invocar aquí las macrotendencias. La orientación histórica parece asegurar que el gasto en educación superior se volverá más decisivo en los próximos años, en un mundo de conocimiento que ha aumentado significativamente las demandas sobre la formación de la población. El presupuesto y el gasto en la educación superior debe verse no

como una carga adicional en las finanzas nacionales, sino como una *inversión* en el mediano y largo plazos para un país.<sup>378</sup> Este asunto es categórico: no se puede descuidar la educación superior en un país si no se quiere romper los lazos con la comunidad cultural, profesional, académica y científica internacional, que constituyen el fundamento del conocimiento, la tecnología y las destrezas que dominan el contexto actual. Una visión unilateral sobre estos asuntos puede conducir al fracaso de una estrategia de desarrollo en el escenario que vivimos.

Transferir los recursos de la educación superior hacia la secundaria o primaria para resolver allí los problemas significaría desatender el sector de educación superior y debilitar las tareas y responsabilidades que este sector posee con relación a la educación y al progreso del país. Si se llegara a resolver los problemas de la educación primaria y secundaria con parte de los recursos hoy destinados a la educación superior (lo cual es una suposición improbable), cuando eso sucediera (y en ausencia de universidades privadas capaces de sustituir a las estatales en calidad y pertinencia social y cultural, y accesibles a sectores socioeconómicos débiles) ya no se contaría con universidades apropiadas para tomar en sus manos los graduados de la educación secundaria y colocarlos en el nivel de formación que exigen los tiempos. Es decir: golpear la educación superior ahora para resolver los problemas de la secundaria, sería adelantar o comprarse problemas en la educación superior del futuro. No se puede improvisar de la noche a la mañana una educación superior para una demanda calculada hipotéticamente dentro de una década o dos décadas. Más razonable es buscar otros medios de apoyo económico para financiar el progreso de la educación preuniversitaria sin tocar la educación superior. No quiere decir esto –por supuesto– que la educación superior no posea responsabilidades con relación a la resolución de estos problemas, todo lo contrario: la educación superior estatal es un factor fundamental para resolver muchos de los problemas de la educación preuniversitaria. Y esto el país lo debe reclamar con energía absoluta.

En esta discusión, además, no se puede pasar por encima la experiencia de otras naciones. El porcentaje del gasto que realiza la educación superior con relación al total de gastos educativos es un indicador que debe compararse internacionalmente. Véase el cuadro siguiente con estas relaciones en algunos países en dos años: 1985 y 1995.

<b>GASTOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR CON RELACIÓN AL TOTAL DE GASTOS EDUCATIVOS (Porcentajes)</b>					
	1985	1995		1985	1995
Canadá	28,7	34,7	Argentina	19,2*	21,0
Francia	12,9	17,0	México		17,2
Alemania		22,6	Singapur	27,9	34,8
Grecia	20,1	22,6	República de Corea	10,9	9,5
Suecia	13,1	27,7	Turquía	23,9	34,7
España		15,1	Países Bajos	26,4	29,9
Estados Unidos*	25,1	25,2	Honduras	21,3	16,6
* Dato de 1984. Fuente: [UNESCO, "Panorama estadístico de la enseñanza superior en el mundo: 1980-1995", París: 1998]					

Estas relaciones funcionan muy diferentemente en cada país. Mientras Corea dedica un porcentaje pequeño (9,5%) a la educación superior del total de gastos educativos, en la misma región Singapur dedica un alto porcentaje (34,8%). Mientras que los Países Bajos destinan casi un 30%, y Canadá un 34,7%, Francia invierte un 17%. Países en desarrollo como México solo dedican un 17,2% o Honduras un 16,6%. En la mitad de los noventa la razón que tenía Costa Rica del gasto en educación superior con relación al total en educación es alta si se compara con otros países: 27,41% en 1995, en 1996 fue 25,50% y en 1997 fue de 23,59%. Esta fue alta en 1985 (35,32%), pero la explicación de esto es la gran contracción sufrida en el sector educativo no superior durante la crisis de los ochenta. En los años considerados, en todo el mundo, solo los países europeos aumentaron bastante la razón a favor de la educación superior. Y se trata de una tendencia creciente. Un porcentaje cercano al 25% o un poco más parece una relación conveniente para Costa Rica.

Para enfrentar las dificultades en la secundaria, las áreas rurales o sectores pobres y responder a los retos colocados por el escenario histórico, el país deberá buscar más recursos, pero no parece pertinente que se los saque a la educación superior. Por otra parte, como ya señalamos, la ampliación de las demandas sobre la educación superior pública obligará a obtener recursos adicionales que es difícil que puedan provenir de las arcas del Estado. Esto debe tenerse en mente al analizar las perspectivas de la educación superior en el país.

En torno a este debate y para no dejar dudas: es posible que los estudiantes de la educación superior estatal puedan asumir un compromiso mayor en el pago de su matrícula para aportar mayores recursos a la misma educación superior. A veces, cuando el precio de los estudios es relativamente bajo, se pierde la perspectiva del valor extraordinario y el elevado costo nacional y colectivo que representa la formación universitaria. Es razonable que quienes han pagado su formación primaria y media lo hagan con la superior. Pero recuérdese que el 73,6% de la UCR, ITCR y UNA proviene de colegios públicos. Esto debe hacerse con toda precisión y adecuación sociales, para no debilitar el ingreso y permanencia de estudiantes de escasos recursos. Pero, en todo caso, no se trataría en esto de obtener mayores recursos para eliminar o debilitar significativamente el compromiso estatal con la educación superior ni para aportarlos a la resolución de los problemas en los niveles preuniversitarios. Más progresivo es que el ingreso generado por el aumento en la matrícula estudiantil sirva especialmente para beneficiar a esos estudiantes de estratos socioeconómicos más bajos en la educación superior o, a su vez, para optimizar la formación y calidad que se ofrece o para reforzar dimensiones de interés más público y nacional para fortalecer la educación superior y su compromiso institucional con todos los niveles educativos y el desarrollo del país.

Por otra parte, lo que sí se plantea como una demanda vital es un cambio en la estructura de la misión de la educación superior pública: se debe ampliar la proporción de la inversión pública hacia las actividades que van a tener un beneficio público y social amplio. Es decir: la investigación, el posgrado de algunas áreas, su asociación directa con la economía y la sociedad, la gestión cognoscitiva, la construcción de la conciencia nacional y la proyección de la cultura.<sup>379</sup>



## **ESTADO, EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD CIVIL: *PERSPECTIVAS GENERALES***

Dos vectores sociales y económicos se han juntado en el escenario de principios del nuevo siglo en nuestro país. Por un lado: el hecho que mientras la educación superior pública en esencia no vio debilitado su apoyo estatal en el período 1980-1998 (un cierto deterioro entre 1991-1995), la educación preuniversitaria (especialmente la secundaria) se debilitó. Esto ha tenido implicaciones importantes para la educación en general. Por otra parte, un segundo vector: en el mismo período se dio un crecimiento exponencial de la educación superior privada (más instituciones, más estudiantes, más graduados). En el actual contexto histórico estos dos resultados pesan juntos en la balanza nacional. Veamos cómo.

### **La demanda de educación superior**

En los países desarrollados, la educación superior concentra a casi un 60% de la población en edad correspondiente (en algunos países más del 80%). En Costa Rica tenemos hoy entre 100.000 y 120.000 estudiantes en la educación superior. Si pensamos en un porcentaje similar al promedio de los países desarrollados en la formación superior, estaríamos hablando de una población entre los 300.000 y los 350.000. La expansión de la educación superior solo podría ser atendida por medio del concurso privilegiado de las instituciones privadas. Por eso, la educación superior privada tiende a incrementarse naturalmente en un contexto que no solo ejerce presión sobre los presupuestos públicos y, también, sobre las acciones de gestión directa por el Estado. Puesto en otros términos: la reconstrucción de las acciones entre la sociedad civil y el Estado en el nuevo contexto histórico solo puede fortalecer la educación superior privada en términos de espacio social y cultural e inversión. Esto significará una inevitable presión nacional para mantener o reducir los recursos estatales para la educación superior pública y destinarlos específicamente a la preuniversitaria, mientras el espacio de la educación privada superior crece. En 1980 ejercer este tipo de presión sobre las universidades estatales era muy difícil, porque no había alternativas; sin

embargo, las universidades privadas a principios del siglo XXI sí constituyen alternativas baratas para el Estado (aunque no para los individuos) en una colección nada despreciable de disciplinas. Si se siguiera una lógica “financiera” sin más se trasladarían recursos de la educación superior pública a la preuniversitaria y se apoyaría políticamente a las universidades privadas. Pero la lógica que determina la evolución de una sociedad es más compleja: involucra dimensiones políticas, económicas, culturales, sociales, que se suman en una resultante. También, es un asunto de grupos de presión: los grupos humanos alrededor de la universidad estatal siguen siendo fuertes, lo cual asegura una respuesta social real que pesa mucho en el resultado histórico. Nadie puede negar que los universitarios de las instituciones públicas preservan una importante influencia política en el país (enfrentarlo puede arriesgar una crisis de gobernabilidad). En segundo lugar, y lo que es más importante: existe conciencia social de que debe valorarse el papel de la educación superior pública más allá de la mecánica conveniencia financiera o de la simple lógica de quitar presupuesto aquí y ponerlo allá, y, también, hay comprensión de que la educación privada no está en condiciones de sustituir en Costa Rica a la educación superior estatal ni en la formación profesional de calidad, ni en las tareas de investigación, ni en la acción social, ni en la construcción del progreso cultural general. Las universidades privadas en Costa Rica, en general, no ofrecen estándares mejores en la calidad educativa (con muy leves y singulares excepciones) que las universidades públicas y no pareciera que esta situación pueda modificarse drásticamente en los próximos años. Lo que esto quiere decir es que si la sociedad costarricense decidiera debilitar sustancialmente la educación superior estatal para apoyar la preuniversitaria y apuesta a la educación superior privada para sustituir a la pública, estaría cometiendo un extraordinario error.

El convenio sobre el FEES alcanzado en 1998 hizo converger algunos de estos vectores. A diferencia de las amenazas que vivieron las universidades estatales en la anterior administración socialcristiana en torno al FEES, con el gobierno de Miguel Angel Rodríguez (él mismo catedrático de una universidad estatal y que incluye dos vicepresidentas que han sido figuras universitarias relevantes: Elizabeth Odio y Astrid Fischel) se ofreció un “respiro” que mejora las perspectivas financieras de estas instituciones. Y la recalificación del PIB en abril del 2000 aumenta esas condiciones beneficiosas. En los años

siguientes, se verá si esta conducta política persiste y se cumplen y operacionalizan positivamente los acuerdos establecidos.

### **La distribución de espacios académicos**

¿Cuáles conclusiones se pueden sacar de este contexto? Es necesario asumir el crecimiento de la educación superior privada no como un “mal” a tolerar porque no hay remedio —una visión extendida dentro de las comunidades de las universidades públicas—. Por el contrario, es indispensable considerarlo como un medio fundamental para el progreso de la formación superior en el país. Nuestra sociedad deberá apoyar su avance de diversas maneras. Esto es una primera conclusión. Una segunda apunta a la calidad: esta expansión no puede hacerse sin parámetros de calidad. La educación superior privada debe expandirse pero con la calidad apropiada y con pertinencia social. Los instrumentos de regulación (evaluación y acreditación) serán decisivos para ofrecer estas garantías a la sociedad. En tercer lugar, si bien la educación superior pública se podrá expandir cuantitativamente, sus objetivos apuntan más bien a la alta excelencia y a funciones para las que posee mejores condiciones que las privadas. Deberá reorientar su misión. Las universidades estatales: hacia la investigación, el posgrado, los servicios y la acción social y vínculos estratégicos con el entorno social, nacional e internacional.

Los vectores de la nueva situación histórica, con base en un replanteo de las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y la educación superior (pública y privada), apuntan hacia una redefinición de espacios académicos y sociales de la educación superior pública y privada. Esto deberá hacerse con base en las fortalezas de cada sector y de la conveniencia nacional. Esto implica, también, la necesidad de mayores mecanismos de intercomunicación entre las instituciones de educación superior pública y privada. Debe colocarse todo esto en la perspectiva más amplia, en la dirección de crear un marco general de educación superior amplio y diversificado, de gran calidad, en la que participen no solo universidades.

En este proceso se requiere una mayor participación de la sociedad civil en el control de las opciones educativas y de los productos que ofrece la educación superior, tanto las privadas como las públicas. En ambos casos se trata de controles de calidad y rendición de cuentas aunque, por sus

características propias, de diferente manera. La presencia de la sociedad civil debe darse en varios niveles: por un lado, en la información precisa fidedigna que se debe tener de las opciones educativas y sus calidades; por otro lado, directamente en los consejos directivos de las universidades y las instituciones (así como en las llamadas *parauniversitarias*): en la definición de políticas. Esta presencia, también, debe darse a través de acciones conjuntas de mutuo interés (empresas, comunidades, municipios, individuos). Las tareas del Estado tienen que ver con la fiscalización de la calidad, la eficiencia y la eficacia de la gestión de la educación superior, pero, también, con la concertación de planes estratégicos de desarrollo y con los mecanismos nacionales de apoyo para los mismos. En todo esto la *autonomía universitaria* es una premisa esencial para mantener la distancia y la libertad que le permitan cumplir con sus funciones en el seno de la sociedad. No debe pensarse la autonomía universitaria, sin embargo, al margen de una rendición de cuentas a la sociedad que la nutre. Determinar este estatuto en el nuevo escenario será un tema central para los universitarios y el país.

La globalización y la internacionalización de la economía en la vida social del actual contexto histórico subrayan la necesidad de ampliar los niveles de calidad de la educación superior; lo que se debe traducir en aumento de los niveles de eficacia y eficiencia en el marco de recursos limitados. Los procesos de formación, investigación y acción social deberán internacionalizarse de una manera global, tarde o temprano. Si en algún momento en el pasado fue posible adoptar una visión local y estrecha de la academia (y nunca ha sido realmente así), esto ya no es posible dentro de la perspectiva histórica que vivimos.<sup>380</sup>

La eficacia y la eficiencia de la educación superior se ve cuestionada permanentemente por los retos que enfrenta. Este cuestionamiento se dirige tanto hacia la calidad de sus graduados y la adecuación de la formación que se imparte con relación al contexto social y el momento histórico, así como hacia los procesos para producir ese tipo de profesionales de alta calidad (el tiempo destinado a las carreras, la pertinencia de los currículos, el uso apropiado de las instalaciones, la calidad y formación de los profesores, etc.). A la vez que el contexto genera una presión sobre la educación superior hacia la racionalización de sus recursos en la consecución de sus objetivos dentro de un sistema general de educación, al mismo tiempo la coloca en un lugar central de las estrategias de progreso nacional. La educación superior posee las

condiciones para dar respuestas a los múltiples problemas y situaciones nacionales y regionales. En el nuevo contexto constituye probablemente el mejor instrumento y de mayor pertinencia en la construcción de una sociedad de conocimiento en nuestro país. Se trata, entonces, de una situación dual: una presión sobre sus recursos y la colocación de responsabilidades aún mayores en su compromiso con el progreso nacional.

En el nuevo contexto histórico el mercado tiene y tendrá un peso mayor en la definición de las acciones académicas. No será posible prescindir de los condicionamientos que éste supone en las estrategias para la educación. Sin embargo, la educación no puede dejarse en manos de las leyes del mercado, puesto que ésta produce resultados de interés público que trascienden el interés privado individual.<sup>381</sup> Entonces: a la larga, la inversión estatal en la educación debe apuntalar, esencialmente, las actividades de interés colectivo no privado, *ya sea en las instituciones públicas o privadas*. Por otra parte, el mercado no es ni será nunca suficiente para garantizar ni la calidad de la educación superior ni la existencia de opciones estratégicas. Al igual que en otras dimensiones de la vida social, al Estado le corresponde velar por los intereses *estratégicos* de la nación y la colectividad y el desarrollo de acciones de fiscalización académica.

### **El influjo demográfico**

Finalmente, nos parece pertinente concluir esta parte de nuestro análisis con una perspectiva demográfica. En los años 50 se dio una explosión demográfica (*baby boom*) en Costa Rica y otras naciones. Las posibilidades económicas de la época y el estilo de desarrollo del país en esta segunda mitad del siglo pudieron lidiar exitosamente con las demandas que ésta suponía para la educación: primero en la primaria, luego la secundaria y finalmente, en los años setenta y ochenta, en la educación superior. La crisis de los ochenta y la transición de estilo de desarrollo nos ha colocado en una situación diferente a principios del siglo XXI. Pero la demografía sigue jugando su papel. El Dr. Luis Rosero consigna un nuevo *boom* demográfico entre 1975 y 1985. Desde un punto de vista macrosocial esta población ejercerá presión en los siguientes años por “el empleo, la vivienda y la educación superior”.<sup>382</sup> Puede sostenerse que el *boom* de las universidades privadas (con sus características en cuanto a flexibilidad de estudio, calidad y cultura) en los años noventa estuvo nutrido

por este vector demográfico. Y, de la misma manera, ya hacia el futuro, todo parece apuntar a un mayor crecimiento de la demanda por educación superior en la siguiente década. La respuesta en los años setenta y ochenta frente al influjo demográfico fue la creación de instituciones universitarias públicas. En el nuevo contexto, eso no será posible: ni mediante nuevas instituciones públicas ni, por otra parte, solo con universidades. Las instituciones privadas de educación superior parecen ocupar los mayores espacios en este escenario. Pero no está claro que las condiciones en que hoy por hoy funciona la mayoría de ellas sean suficientes para asegurar la calidad y los requerimientos de capital humano que el contexto plantea. Es decir: en términos cuantitativos, ocupará los mayores espacios sociales de la educación superior, pero no posee el perfil necesario para enfrentar los retos nacionales. Definir su perfil en calidad académica y pertinencia social es una tarea central para el progreso de la nación. La nueva masificación deberá manejarse con mejor habilidad que en los años 70. Tampoco, por otro lado, la misión de la universidad pública podrá ser igual. Se plantea cambios importantes para toda la educación superior privada y pública.

Por otra parte, mientras aumentará la demanda nacional de educación superior, disminuirá aquella en la escolar y preescolar. Como dice Rosero “un respiro para mejorar la calidad”.<sup>383</sup> Esto deberá tomarse en cuenta a la hora de decidir cómo distribuir los recursos nacionales para los diferentes niveles educativos.

En el horizonte se parece dibujar un signo positivo si se acepta un pronóstico demográfico. Las siguientes 2 décadas son lo que Rosero llama un “bono demográfico” para la economía porque, por un lado, la población del primer *boom* (de los 50) no está aún vieja: produce y ahorra. Y, por el otro, la del segundo *boom* está incorporándose en la vida productiva. Disminuye el número de “dependientes”: “por cada 100 personas en edad de trabajar (15-64 años) ha caído de 103 en 1960 a 60 en 1999, y caerá a 48 dependientes en el año 2020”.<sup>384</sup> Para el 2020, sin embargo, los del primer *boom* pasarán a engrosar las filas de la tercera edad dándole final a esta fase de amplia población incorporada a la producción. Si avalamos estos criterios, todo indica que el primer cuarto del siglo XXI será el decisivo para el progreso del país, con una situación demográfica favorable.

La perspectiva que se dibuja es, sin embargo, más compleja. Por ejemplo, una parte de la población del segundo *boom*, cuya edad oscila hoy entre los 14 y 24 años, es precisamente la que vivió en su formación educativa los momentos de la crisis económica, el retroceso de los servicios sociales, las políticas drásticas de estabilización macroeconómica, el cambio de patrón de desarrollo y la transición de un estilo de desarrollo nacional. En 1997 la escolaridad de este grupo fue de 7,8 años, apenas 1,5 años más que 25 años antes en 1973 (6,3 años).<sup>385</sup> Dentro de esta misma población está ese alto porcentaje de jóvenes que no leen ni estudian, no hacen deporte, dedican casi todo su tiempo a ver televisión, visitar “malls” o estar con sus amigos. Una generación para la que las drogas se convirtió en el principal problema (42,7% en una muestra nacional y 54,4% en los barrios marginales).<sup>386</sup> Rehabilitar laboral, cultural y educativamente a esta generación para confrontar los retos del siglo XXI es una tarea muy difícil.<sup>387</sup> Pero intentarlo es una responsabilidad nacional urgente si se quiere que, a partir del 2020 (?) y si es que se hacen bien las cosas, las generaciones que están naciendo ahora en pleno siglo XXI puedan poseer un país de mayor desarrollo social y mejor calidad de vida.

La educación superior, pública y privada, posee en esto una responsabilidad central. Aunque no exclusiva. Lo que se invoca aquí es un nuevo pacto social que involucra Estado, sociedad civil y educación superior, vectores fundamentales del estilo de desarrollo nacional en construcción.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> Cf. [Rovira Mas, Jorge: *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir, S.A., ICADIS, CRIES. San José, 1987, p.12.]

<sup>2</sup> Cf. [Rovira Mas, Jorge: *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir, S.A., ICADIS, CRIES. San José, 1987, p.13.]

<sup>3</sup> Cf. [Rovira Mas, Jorge: *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir, S.A., ICADIS, CRIES. San José, 1987, p.13.]

<sup>4</sup> Cf. [Solís, Manuel Antonio: *Costa Rica: ¿Reformismo socialdemócrata o liberal?*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, San José, 1992, pp. 96.]

<sup>5</sup> Véase: [Solís, Manuel Antonio: *Costa Rica: ¿Reformismo socialdemócrata o liberal?*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, San José, 1992, pp. 99.]

<sup>6</sup> Cf. [Solís, Manuel Antonio: *Costa Rica: ¿Reformismo socialdemócrata o liberal?*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, San José, 1992, pp. 94.]

<sup>7</sup> Calderón Guardia, citado en [Rodríguez, Eugenio: *Voces del 43*, EUCR, 1995, p. 67]

<sup>8</sup> Cf. [Solís, Manuel Antonio: *Costa Rica: ¿Reformismo socialdemócrata o liberal?*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, San José, 1992, pp. 110, 111.]

<sup>9</sup> Cf. [Molina, Iván: “Origen de la reforma social”, Diario *La Nación*, 19 de abril del 2000, p. 14 A]

<sup>10</sup> Cf. [Rodríguez, Eugenio: *Voces del 43*, San José: EUCR, 1995, p. 97]

<sup>11</sup> Algunos datos sobre la vida electoral en Costa Rica: entre 1893 y 1913 el voto fue indirecto y muy selectivo, puesto que las condiciones excluían al 80% de la población. En 1913 se introdujo el voto directo. En 1925 se introdujo el voto secreto e, incluso, se introdujo el Tribunal Electoral, pero sin poder garantizar la pureza del sufragio. Nadie puede negar que las manipulaciones fraudulentas con relación al sufragio que se dieron en la década de los cuarenta entraban en continuidad con la historia de Costa Rica previa.

<sup>12</sup> En las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Cf. [Castro Vega, Oscar: *Fin de la Segunda República. Figueres y la Constituyente del 49*, San José: 1996, p. 228]

<sup>13</sup> Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Citado en. [Castro Vega, Oscar: *Fin de la Segunda República. Figueres y la Constituyente del 49*, San José: 1996, p. 164]

<sup>14</sup> Cf. [Solís, Manuel Antonio: *Costa Rica: ¿Reformismo socialdemócrata o liberal?*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, San José, 1992, pp. 227.]

---

<sup>15</sup> Debe mencionarse que a pesar de ser un gobierno de facto no suspendió las garantías individuales, y constitucionales, las dos elecciones que bajo su tutela se hicieron (para elegir constituyentes y para la nueva Asamblea Legislativa) se realizaron de forma pura, respetó los resultados de la Constituyente, y restituyó a Ulate en la Presidencia. No obstante, creó tribunales especiales que en algunos casos cometieron injusticias contra partidarios del régimen anterior.

<sup>16</sup> Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Citado en. [Castro vega, Oscar: *Fin de la Segunda República. Figueres y la Constituyente del 49*, San José: 1996, p. 47]

<sup>17</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 40]

<sup>18</sup> Cf. [Solís, Manuel Antonio: *Costa Rica: ¿Reformismo socialdemócrata o liberal?*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, San José, 1992, pp. 73.]

<sup>19</sup> Cf. [Gurdián, Rodolfo. Locución transcrita en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998. P. 255.]

<sup>20</sup> Cf. [Gutiérrez Góngora, Jaime: “El problema somos los ticos”, Diario *La Nación*, 14 de julio del 2000, p. 15 A.]

<sup>21</sup> Cf. [Cerdas, Rodolfo: *La otra cara del 48. Guerra fría y movimiento obrero en Costa Rica 1945-1952*, San José: EUNED, 1998]

<sup>22</sup> Véase [Seligson, Martínez y Trejos, 1996, p. 49]

<sup>23</sup> El contexto en el que se formó el Partido Liberación Nacional: en abril de 1950 se disolvió el Partido Socialdemócrata y se planteó la creación de una nueva organización. El Partido Liberación Nacional sería un frente electoral que “capitalizaría” la imagen obtenida por José Figueres en los acontecimientos del 48; sin embargo, para dar realidad a la idea socialdemócrata de un “partido ideológico permanente” se plantea un “Movimiento de Liberación Nacional” que sería el corazón permanente del frente electoral PLN. Este movimiento integró a personas del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, del Acción Demócrata y, también, a un sector que provenía de la central sindical *Rerum Novarum*. Esta coalición bajo la hegemonía política de José Figueres. Cf. [Solís, Manuel Antonio: *Costa Rica: ¿Reformismo socialdemócrata o liberal?*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, San José, 1992, pp. 312.]

<sup>24</sup> Desde el punto de vista social, puede decirse que el proyecto político del Partido Liberación Nacional ha respondido a los intereses del sector industrial y de grupos empresariales asociados a actividades económicas dirigidas hacia el mercado interno, así como a grupos agrarios orientados hacia la exportación de productos no tradicionales, a la vez que, en vínculo estrecho con los sectores medios vinculados al desarrollo del Estado y de sus servicios durante las últimas décadas. Cf. Rovira Más,

---

Jorge. *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir, S.A., ICADIS, CRIES. San José, 1987, p.18.

<sup>25</sup> Véase [Rovira Mas, Jorge: *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir, S.A., ICADIS, CRIES. San José, 1987, p.31.]

<sup>26</sup> Ibid, p.40.

<sup>27</sup> Cf. [Solís, Manuel Antonio: *Costa Rica: ¿Reformismo socialdemócrata o liberal?*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, San José, 1992, pp. 353.]

<sup>28</sup> Véase [Rovira Mas, Jorge: *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir, S.A., ICADIS, CRIES. San José, 1987, p.26.]

<sup>29</sup> Cf. [Rodríguez, Eugenio: *Voces del 43*, San José: EUCR, 1995, p. 115]

<sup>30</sup> Cf. [Rodríguez, Eugenio: *Voces del 43*, San José: EUCR, 1995, p. 116]

<sup>31</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 40]

<sup>32</sup> Es interesante señalar que José Figueres Ferrer durante su primera administración como Presidente de la República, no favorecía originalmente una industrialización con base en el capital extranjero, aunque después cambiaría de posición: Cf. [Solís, Manuel Antonio: *Costa Rica: ¿Reformismo socialdemócrata o liberal?*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, San José, 1992, pp. 44.]

<sup>33</sup> Cf. [Rovira Mas, Jorge: *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir, S.A., ICADIS, CRIES. San José, 1987, p.48.]

<sup>34</sup> Cf. [Altmann, Josette: *Costa Rica en América Latina* San José: FLACSO; 1998, p. 95]

<sup>35</sup> Me parece adecuado incluir el pasaje completo del libro de Rovira, pues hay datos que en otras referencias no coinciden totalmente (por ejemplo la evolución del PIB durante 1950-80 según [Altmann, Josette, 1998]; aunque para nuestro análisis no es esto decisivo. “A lo largo de la década de los años setenta, la economía nacional creció a un ritmo anual promedio, en términos reales, del 5,6%, es decir, un porcentaje más bajo -pero no mucho más bajo- de lo observado en 1950-1970; si bien entre 1971 y 1975 fue de un 6% y entre 1976 y 1980 de un 5,2%, lo que denota una tendencia hacia la disminución en relación con la tasa histórica de crecimiento del país en la Postguerra -6,2% entre 1950 y 1980-. En 1975, Costa Rica experimentó los efectos de la severa crisis internacional, con un crecimiento del PIB de tan solo 2,1%, pero en 1976 y 1977 se recuperó con prontitud a causa del precio del café en el mercado mundial, cuya cotización pasó de \$1,259 por kilo en 1975 a \$4,721 en 1977. Este hecho, por su impacto, por el clima artificial de bonanza que creó en un marco político interno de carácter preelectoral, contribuyó a que no se adoptaran oportunamente medidas que probablemente hubieran impedido, si no la crisis, sí, ciertamente, la

---

impresionante gravedad de algunas de sus manifestaciones.” Véase. [Rovira Mas, Jorge: *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir, S.A., ICADIS, CRIES. San José, 1987, p.36, 37.]

<sup>36</sup> Cf. [Rovira Mas, Jorge: *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir, S.A., ICADIS, CRIES. San José, 1987, p.37.]

<sup>37</sup> Cf. [Rovira Mas, Jorge: *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir, S.A., ICADIS, CRIES. San José, 1987, p.49.]

<sup>38</sup> Ibid, p.52.

<sup>39</sup> Cf. [Solís, Manuel Antonio: *Costa Rica: ¿Reformismo socialdemócrata o liberal?*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, San José, 1992, pp. 340.]

<sup>40</sup> El pasaje completo del libro de Solís es muy interesante, por eso lo incluimos. “Este diagnóstico básico, define un orden de prioridades. La tarea de la socialdemocracia sería desplazar a las oligarquías. Tal opción implicaba favorecer un desarrollo industrial manufacturero y, con él, a un empresario industrial moderno. A la vez era necesario atraer capitales y nuevas inversiones, distintas de la modalidad agrominera tradicional. El Estado tenía que fortalecerse e independizarse de los intereses oligárquicos; el debía asumir tareas económicas por medio de grandes empresas de propiedad pública. Con éstas se buscaba crear un doble balance; se abriría un espacio institucional para el desarrollo de una nueva clase media que fungiría como nueva fuerza estabilizadora, y se constituirían las bases materiales para neutralizar los monopolios oligárquicos. Así, se avanza entonces, un paso más allá del Estado “coordinador” de Figueres. A la vez se recupera, parcialmente, la discusión sobre la cuestión agraria. Para debilitar a las oligarquías se aboga por una distribución de la propiedad y el desarrollo de cooperativas de producción. Respecto a Figueres, se dan unos pasos de vuelta hacia el “distribucionismo”, en la tradición del Centro.” Véase [Solís, Manuel Antonio: *Costa Rica: ¿Reformismo socialdemócrata o liberal?*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, San José, 1992, pp. 341.]

<sup>41</sup> Los organismos financieros internacionales, que en la misma dirección macroeconómica promovían en todas partes ajustes estructurales, de una manera unilateral y rígida (con el correr del tiempo, sin embargo, los esquemas rígidos han ido abriendo otras acciones complementarias y estrategias mejores para abordar los problemas de estabilización macroeconómica y de desarrollo económico nacional).

<sup>42</sup> Cf. [Rojas Bolaños, Manuel: *Los años ochenta y el futuro incierto*. Serie Nuestra Historia, fascículo 20. Segunda Reimpresión, EUNED, San José, 1997, p. 13.]

<sup>43</sup> Brindó \$80 millones. Cf. [Vega, Milena: “Cambios en la sociedad costarricense en las décadas de los ochenta y noventa”, *Anuario de Estudios centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, 1996, p. 130]

---

<sup>44</sup> Por \$200 millones. Cf. [Vega, Milena: “Cambios en la sociedad costarricense en las décadas de los ochenta y noventa”, *Anuario de Estudios centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, 1996, p. 130]

<sup>45</sup> Suponía \$350 millones. Cf. [Vega, Milena: “Cambios en la sociedad costarricense en las décadas de los ochenta y noventa”, *Anuario de Estudios centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, 1996, p. 130]

<sup>46</sup> Véase [Rojas Bolaños, Manuel: *Los años ochenta y el futuro incierto*. Serie Nuestra Historia, fascículo 20. Segunda Reimpresión, EUNED, San José, 1997, p. 52.]

<sup>47</sup> Un elemento que es ejemplo de esta política de compensación social en la mitad de la reforma estructural en la década de los 80: el Fondo de Desarrollo Social de Asignaciones Familiares (creado en el año 1974) fue fortalecido establemente durante el periodo 1983-1990. Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 45]

<sup>48</sup> Cf. [Rovira Mas, Jorge: *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir, S.A., ICADIS, CRIES. San José, 1987, p.60.]

<sup>49</sup> Cf. [Lizano, Eduardo: *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica 1982-1994*, Academia de Centroamérica, 1999, p. 254]

<sup>50</sup> Cf. [Rojas Bolaños, Manuel: *Los años ochenta y el futuro incierto*. Serie Nuestra Historia, fascículo 20. Segunda Reimpresión, EUNED, San José, 1997, p. 16.]

<sup>51</sup> Cf. [Rovira Mas, Jorge: *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir, S.A., ICADIS, CRIES. San José, 1987, p.93, 94.]

<sup>52</sup> Fue importante políticamente incluir a Daniel Ortega en estas negociaciones; lo que se reconoce fue una motivación de Vinicio Cerezo, expresidente de Guatemala.

<sup>53</sup> *Ibid*, p. 40.

<sup>54</sup> Cf. [Rovira Mas, Jorge: *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir, S.A., ICADIS, CRIES. San José, 1987, p.48.]

<sup>55</sup> Cf. [Noguera, Yanancy: “Cefsa: ojo a la crisis externa”, *La Nación*, 8 de octubre de 1998, p. 26 A.]

<sup>56</sup> “... en los últimos tres años se ha detenido el proceso de reducción del proteccionismo.” Véase [Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez: *Costa Rica: una economía en recesión. Informe sobre la economía en 1996*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1997, p. 48.]

<sup>57</sup> Cf. [Rovira Mas, Jorge: *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir, S.A., ICADIS, CRIES. San José, 1987, p.86, 87.]

---

<sup>58</sup> Cf. [Vega, Milena: “Cambios en la sociedad costarricense en las décadas de los ochenta y noventa”, *Anuario de Estudios centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, 1996, p. 133]

<sup>59</sup> Cf. [Venegas, Ismael: “Banca estatal provoca debate”, *La Nación*, 20 de marzo de 1999]

<sup>60</sup> En 1998 representaron un 1,1 del PIB y será de 1,2 en 1999 (36.000 millones de colones). Con el agravante que el número de empresas beneficiadas bajará de 400 a la mitad en 1999. Cf. [Sánchez, Aquileo: “Más CAT en menos manos”, *La Nación*, 31 de agosto de 1998, p. 38 A.]

<sup>61</sup> Cf. [Leitón, Patricia: “CAT, fuerte carga para el fisco”, *La Nación*, p. 4 A]

<sup>62</sup> Desde setiembre de 1997 no se dan los regímenes de administración temporal ni de contrato de exportación. Entre 1992 y 1997 el contrato de exportación se dio sin CAT. Desde 1997 no hay exoneración de impuesto sobre la renta. Cfr. [Barquero, Marvin: “Incentivos apenas cumplen”, *La Nación*, 12 de octubre de 1998, p. 36 A.]

<sup>63</sup> Por ejemplo, una posición muy crítica del diario *La Nación*; cf. [*La Nación*, página editorial, 6 de setiembre de 1998]

<sup>64</sup> Por ejemplo, el ministro de Hacienda Leonel Baruch afirmó: “... un privilegio disfrutado por unos pocos, pero pagado por toda la ciudadanía”. Cf. [Sánchez, Aquileo: “Más CAT en menos manos”, *La Nación*, 31 de agosto de 1998, p. 38 A.]

<sup>65</sup> De igual forma, debe mencionarse que quienes han recibido más incentivos vía CAT han sido las empresas agrícolas y no las industriales. Cf. [Ruiz, Marco Vinicio en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998. P. 295.]

<sup>66</sup> “En Costa Rica el papel del Estado y el tamaño del gasto público ha crecido sostenidamente durante las últimas décadas. Así, por ejemplo, en 1950 solo 6 por ciento de la fuerza laboral estaba empleada en el sector público. En 1980 la proporción era un 20 por ciento. Entre 1949 y 1979 se crearon en Costa Rica 113 entidades públicas. En 1970 la relación gasto público a producto interno bruto (PIB) fue del 36 por ciento. En 1994 -aún excluyendo el gasto de las empresas estatales constituidas como sociedades anónimas- el gasto del sector significó un 60 por ciento del PIB (Vargas 1995).” Véase [Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez: *Costa Rica: una economía en recesión. Informe sobre la economía en 1996*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1997, p. 73.]

<sup>67</sup> Se afirma que la profundidad de las dificultades económicas de 1994 hasta 1996 se debió a la ausencia de una política de estabilización durante todo este período. Las razones de esta ausencia son varias, entre ellas: la discusión que se dio alrededor del Programa de Ajuste Estructural III, PAE III, que no se aprobó en primera instancia por la negativa de la administración Figueres, dado su compromiso político adquirido en

---

las elecciones; también, pesaron los problemas de negociación política en los primeros meses de ese Gobierno. No debe dejarse por fuera la quiebra del Banco Anglo que tuvo una gran repercusión en la vida económica nacional; y, en el terreno internacional, la crisis de finales del 94 en la economía mexicana. Para algunos analistas, las dificultades del año 94 y 95 acabarían en noviembre del 95 con la firma del convenio de estabilización con el Fondo Monetario Internacional.

<sup>68</sup> Los políticos opositores al PLN suelen pasar por alto estos elementos a la hora de juzgar la recesión; tienden a responsabilizar esencialmente a Figueres.

<sup>69</sup> Cf. [Garnier, Leonardo: “Educación, PIB y viceversa”, distribuido por internet a finales de abril del 2000]

<sup>70</sup> Cf. [Noguera, Yanancy: “Cefsa: ojo a la crisis externa”, *La Nación*, 8 de octubre de 1998, p. 26 A.]

<sup>71</sup> Cf. [Noguera, Yanancy: “Cefsa: ojo a la crisis externa”, *La Nación*, 8 de octubre de 1998, p. 26 A.]

<sup>72</sup> Véase [Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez: *Costa Rica: una economía en recesión. Informe sobre la economía en 1996*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1997, p. XII.]

<sup>73</sup> Entre 1982 y 1990 Costa Rica había firmado 3 convenios con el Fondo Monetario Internacional en 1985, 1987 y 1988. Aquellos firmados en este período con el Banco Mundial son los llamados PAE I y PAE II.

<sup>74</sup> Cf. [Hausmann, Ricardo. “Avances parciales y estancamientos en el proceso de reforma estructural costarricense”, en [Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998. P. 15.]]

<sup>75</sup> Véase [*Estado de la Nación 3*, 1997, p. 84].

<sup>76</sup> Cf. [Universidad de Costa Rica / PNUD / Asamblea Legislativa / IIP y otros: *Observatorio del desarrollo 1999*]

<sup>77</sup> Cf. [*La Nación*, 31 de julio del 2000, Editorial, p. 13 A.]

<sup>78</sup> Los intereses de la deuda interna fueron en 1998 del orden del 22% de los gastos públicos. Cf. [Noguera, Yanancy: “Difícil nuevo corte al gasto”, *La Nación*, 22 de junio de 1998]

<sup>79</sup> Cf. [Stiglitz, Joseph: “Más instrumentos y metas más amplias: desde Washington hasta Santiago”, en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998. P. 28.]

<sup>80</sup> Datos tomados de [Ulate, Anabel: *La deuda interna. Una confusión, un problema, una solución*, San José: IICE-UCR, 1997, p. 5]

---

<sup>81</sup> Cf. [Ulate, Anabel: *La deuda interna. Una confusión, un problema, una solución*, San José: IICE-UCR, 1997, p. 26]

<sup>82</sup> Un comentario sobre esto: el crecimiento del déficit fiscal del Gobierno no es tanto un problema de defraudación hacia el cual apuntaba la mayoría de las reformas en la Ley de Justicia Tributaria, como debido al crecimiento de algunos rubros como el pago de intereses y también las pensiones.

<sup>83</sup> Véase [Baruch, Leonel. Locución transcrita en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998. P. 168.]

<sup>84</sup> Cf. [BID: *A la búsqueda del siglo XXI ...*, 1997, p. XXI]

<sup>85</sup> Una investigación del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR ofrece el dato de: 59,8% para la exportación industrial y un 28,6% para el agrícola. Cf. [Chaves, Gisella y Barrantes, Celia y Cambronero, Mariemos y López, Maycool: *Caracterización del sector exportador en Costa Rica: 1992-1997*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Monografía # 51, junio de 1998, p. 6]

<sup>86</sup> Cf. [Chaves, Gisella y Barrantes, Celia y Cambronero, Marielos y López, Maycool: *Caracterización del sector exportador en Costa Rica: 1992-1997*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Monografía # 51, junio de 1998, p. 6]

<sup>87</sup> Cf. [PROCOMER: *Exportaciones de Costa Rica: análisis de las estadísticas*, 1997, p. 9]

<sup>88</sup> Cf. [Noguera, Yanancy: “Exportaciones muy dinámicas”, *La Nación*, 22 de setiembre de 1998, p. 27 A.]

<sup>89</sup> Una investigación del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR ofrece el dato de: 59,8% para la exportación industrial y un 28,6% para el agrícola. Cf. [Chaves, Gisella y Barrantes, Celia y Cambronero, Marielos y López, Maycool: *Caracterización del sector exportador en Costa Rica: 1992-1997*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Monografía # 51, junio de 1998, p. 8]

<sup>90</sup> Cf. [PROCOMER: *Exportaciones de Costa Rica: análisis de las estadísticas*, 1997, p. 22 y sgtes.]

<sup>91</sup> Véase [*Estado de la Nación 3*, 1997, p. 234].

<b>EXPORTACIONES AGRÍCOLAS</b>			
En millones de US dólares			
	1983	1990	1996
Exportaciones tradicionales		591,5	1046,4
Exportaciones no tradicionales		229,5	731,7
Totales	563,6	820,9	1.778,1
Fuente: [ <i>Estado de la Nación 3</i> , 1998, p. 235].			

<sup>92</sup> Véase [*Estado de la Nación 3*, 1997, p. 234].

<sup>93</sup> Véase [*Estado de la Nación 3*, 1997, p. 234].

<sup>94</sup> Cf. [Chaves, Gisella / Barrantes, Celia / Cambronero, Marielos / López, Maycool: *Caracterización del sector exportador en Costa Rica: 1992-1997*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Monografía # 51, junio de 1998, p. 100-101]

<sup>95</sup> Véase [Leitón, Patricia: “Crecen nuevas exportadoras”, *La Nación*, 2 de noviembre de 1998, p. 32 A.] con base en un estudio del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR.

<sup>96</sup> Cf. [Delgado, Edgar: *La Nación*, 5 de enero de 1999, p.27 A].

<sup>97</sup> Cf. [*Estado de la Nación 3*, 1997, p. 287]

<sup>98</sup> Cf. [Avalos, Angela: “Más turistas nos visitan”, *La Nación*, 29 de diciembre de 1998] y [Observatorio del desarrollo 1999].

<sup>99</sup> Un 17% según la Cámara Nacional de Turismo.

<sup>100</sup> Cf. [Delgado, Edgar: “Ardua lucha en turismo”, *La Nación*, 22 de marzo de 1999]

<sup>101</sup> El sector turismo supuso 19% de las exportaciones en 1990 y ya en 1994 representó el 28,2%.

<sup>102</sup> Cf. [Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez: *Costa Rica: una economía en recesión. Informe sobre la economía en 1996*. Academia de Centroamérica, editado por. San José, Costa Rica, 1997, p. 60.]

<sup>103</sup> Los últimos datos mencionados en la prensa nacional dan un 6,2%. Véase [Leitón, Patricia: “Fuerte alza en producción”, *La Nación*, 17 de febrero de 1999, p. 31 A]

<sup>104</sup> Cfr. [Delgado, Edgar: “País atrae 18 nuevas empresas”, *La Nación*, 27 de diciembre de 1998, p. 8 A.].

---

<sup>105</sup> Cfr. [*La Nación*, 12 de agosto de 1998, p. 34 A]

<sup>106</sup> El gobierno de Figueres había creado un Sistema Nacional de Educación Técnica para unificar currículos, programas de colegios universitarios, el INA y el ITCR. Este posee el apoyo de Taiwan (\$7 millones) bajo un convenio llamado “Fortalecimiento de la Educación Técnica”. Cf. [Barahona, Hazel: “Reto a educación técnica”, *La Nación*, 8 de marzo de 1998] Miguel Angel Rodríguez nombró un Coordinador Nacional de Educación Técnica (Orlando Morales) para fortalecer esa línea de acción. El convenio citado ya cumplió un año (el 16 de febrero de 1999). Además, los empresarios taiwaneses en Costa Rica dieron un fondo para 100 becas para estudiantes de escasos recursos. Puede verse [Barahona, Hazel: “Más apoyo a educación técnica”, *La Nación*, 16 de febrero de 1999].

<sup>107</sup> Cf. [Cámara de Industrias de Costa Rica: “Foro industrial”, *La Nación*, 7 de marzo de 1999, p. 23 A]

<sup>108</sup> Según la CEPAL la crisis asiática reduciría el crecimiento económico latinoamericano de un 4,3% al 3% en 1998. Cf. [*La Nación*, 2 de setiembre de 1998]

<sup>109</sup> En 1997 realizó apenas un 4% de sus ventas y 11,2% de sus importaciones en Asia.

<sup>110</sup> El economista y político Fernando Naranjo afirma que lo más amenazante puede ser la reducción en inversiones de capital externas. Cf. [Naranjo, Fernando: “Los errores del ‘modelo’”, *La Nación*, 26 de agosto de 1998]. Igual opinión sostiene el Presidente del Banco Central Eduardo Lizano.

<sup>111</sup> Cf. [Delgado, Edgar: “País suma competitividad”, *La Nación*, 5 de abril de 1999]

<sup>112</sup> Cf. [Delgado, Edgar: “País debe sanar su infraestructura”, *La Nación*, 20 de marzo de 1990]

<sup>113</sup> Cf. [*Estado de la Nación 4*, 19998, p. 121]

<sup>114</sup> Por ejemplo, sugiere Sobrado: quitar las “trabas innecesarias de la autoridad presupuestaria, de la Ley de Planificación y otras”, así como los “vicios de trámite en vía administrativa previa” a las licitaciones. Cf. [Sobrado, Juan José: ¿Empresas o administración?, *La Nación*, 10 de abril de 1999]

<sup>115</sup> Cf. [Segini, Giannina: “Telecomunicaciones con reglas obsoletas”, *Diario La Nación*, 2 de agosto del 2000, p. 5 A.]

<sup>116</sup> Hay varias hidroeléctricas con interés de invertir en Costa Rica: Hidro Quebec de Canadá, Union Cole y California Power de los EUA, ABB de España y Marubeni de Japón. Cf. [Feingeblatt, Hazel: “Hidroeléctricas coquetean al país”, *La Nación*, 2 setiembre de 1998, p. 16 A.]

<sup>117</sup> Cfr. [Méndez, William: “Avanzan reformas al ICE”, *La Nación*, 9 de febrero de 1999]

- 
- <sup>118</sup> Cf. [*La Nación*, 21 de febrero de 1999].
- <sup>119</sup> Cf. [Corrales, José Miguel: “La modernización del ICE”, *La Nación*, 16 de mayo de 1999].
- <sup>120</sup> Cf. [Guevara, José David: “Gobierno debe hablar claro”, *La Nación*, 19 de abril de 1999]
- <sup>121</sup> Se trató de la reforma del artículo 188 de la Constitución Política, como parte de una gran reforma para, entre otras cosas, fortalecer el Poder Ejecutivo, que incluía cambios en los artículos 7, 33, 50, 95, 106, 197, 121, 132, 133, 134, 136, 138, 140, 188, 189 y 196. Casi todos estuvieron de acuerdo: 49 votos a favor, 2 en contra, y la ausencia intencionada de José Hine García. Cf. [Urbina, Alejandro: “El origen del deterioro”, columna Buenos Días, Diario *La Nación*, 2 de junio del 2000, p. 15 A]
- <sup>122</sup> Cf. [Garnier, Leonardo: “Tras el ‘combo’, ¿qué?”, *La Nación*, 23 de marzo del 2000]
- <sup>123</sup> Cf. [Colegio de periodistas: “Frecuencias de radio y televisión deben ser licitadas por el Estado”, Diario *La Nación*, 26 de marzo del 2000]
- <sup>124</sup> Cf. [Stiglitz, Joseph: “Más instrumentos y metas más amplias: desde Washington hasta Santiago”, en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998. P. 37.]
- <sup>125</sup> Cf. [Stiglitz, Joseph: “Más instrumentos y metas más amplias: desde Washington hasta Santiago”, en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998. P. 38.]
- <sup>126</sup> Cf. [Stiglitz, Joseph: “Más instrumentos y metas más amplias: desde Washington hasta Santiago”, en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998. P. 39.]
- <sup>127</sup> Cfr. [Noguera, Yanancy: “No a privatización con monopolio”, *La Nación*, 12 de octubre de 1998, p. 34 A.]
- <sup>128</sup> Cf. [Stiglitz, Joseph: “Más instrumentos y metas más amplias: desde Washington hasta Santiago”, en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998. P. 40.]
- <sup>129</sup> Cf. [Délano, Manuel: “Crece la desconfianza de los latinoamericanos en sus conciudadanos, líderes e instituciones”, Diario *El País* (digital), España: 14 de mayo del 2000]
- <sup>130</sup> Cf. [Stiglitz, Joseph: “Más instrumentos y metas más amplias: desde Washington hasta Santiago”, en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998. P. 41.]

---

<sup>131</sup> Cf. [Stiglitz, Joseph: “Más instrumentos y metas más amplias: desde Washington hasta Santiago”, en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998. P. 41-42.]

<sup>132</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 172]

<sup>133</sup> Cf. [Rovira Mas, Jorge: *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir, S.A., ICADIS, CRIES. San José, 1987, p.144.]

<sup>134</sup> Los economistas liberales también interpretan que al liberalizarse la economía aumenta la función reguladora del Estado para evitar abusos o para subsanar deficiencias del propio mercado (se reconoce que los mercados poseen en fallas y el Estado tiene la tarea de ayudar a corregir estas fallas).

<sup>135</sup> Cf. [Stiglitz, Joseph: “Más instrumentos y metas más amplias: desde Washington hasta Santiago”, en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998. P. 44.]

<sup>136</sup> Cf. [Diario *La Nación*, Editorial, 21 de julio del 2000]

<sup>137</sup> Cf. [Carazo, Rodrigo: “Volver atrás, ¿será posible? *La Nación*, 23 de enero de 1999.]

<sup>138</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 32]

<sup>139</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 33]

<sup>140</sup> Realizando un balance de 50 años, se puede decir que en Costa Rica la tasa anual de crecimiento ha sido de alrededor del 5% o lo que es igual de un 2,5% *per cápita* (un aumento del PIB por habitante de tres veces y media).

<sup>141</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 183-184]

<sup>142</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 187]

<sup>143</sup> Cf. [Rojas Bolaños, Manuel: *Los años ochenta y el futuro incierto*. Serie Nuestra Historia, fascículo 20. Segunda Reimpresión, EUNED, San José, 1997, p. 63.]

<sup>144</sup> *Ibid*, p. 64.

<sup>145</sup> Cf. [Delgado, Edgar: “Afloran diferencias sociales”, *La Nación*, 21 de setiembre de 1998, p. 8 A.]

<sup>146</sup> Véase [*Estado de la Nación* 3, 1997, p. 234].

---

<sup>147</sup> Cf. [Rojas Bolaños, Manuel: *Los años ochenta y el futuro incierto*. Serie Nuestra Historia, fascículo 20. Segunda Reimpresión, EUNED, San José, 1997, p. 67.]

<sup>148</sup> Véase [Solís, Ottón: “Lenguaje del subdesarrollo”, *La Nación*, 24 de febrero de 1999]

<sup>149</sup> Cf. [Solís, Manuel Antonio: *Costa Rica: ¿Reformismo socialdemócrata o liberal?*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, San José, 1992, pp.]

<sup>150</sup> Cf. [Rovira Mas, Jorge: *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir, S.A., ICADIS, CRIES. San José, 1987, p.167.]

<sup>151</sup> *Ibid*, p.162.

<sup>152</sup> Cf. [Solís, Manuel Antonio: *Costa Rica: ¿Reformismo socialdemócrata o liberal?*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, San José, 1992, pp. 76.]

<sup>153</sup> Con el progreso de las leyes usuales de la economía moderna las contradicciones sociales se agudizan y las diferencias se amplifican; sin embargo, de alguna manera se sigue preservando ese conjunto de “equilibrios en el desequilibrio” sobre la base del consenso y la negociación.

<sup>154</sup> En efecto, el Liberalismo que se desarrolla en Costa Rica es la ideología del pacto cafetalero. En sentido general, casi todos los grupos y partidos que se dan antes de 1940 se inscriben dentro de esta ideología; las diferencias entre ellos son secundarias. Todo esto explica las alianzas que se dieron en los años 40, la coalición republicana, comunista y católica que durante 8 años gobernó Costa Rica. Históricamente el paso de un grupo a otro, las coaliciones, los compromisos, las separaciones y reagrupamientos, son todas expresión o se entienden con mucho mayor claridad en este contexto ideológico y social.

<sup>155</sup> Para algunos este consenso social, que emerge del Pacto Cafetalero entre los propietarios y los parceleros o jornaleros, genera una sociedad *paternalista* que se expresa en las relaciones laborales asalariadas e incluso en la misma servidumbre doméstica. Algunos de los elementos que este tipo de situación genera son las siguientes: “Los valores de respeto al otro, valor del trabajo, legitimidad de los grupos superiores con base en la protección que brindarían a los inferiores y validez de la movilidad ascendente, pasan a constituirse en elementos definitorios de una sociedad social colectiva ‘tica’ y, también, de una intensa voluntad de diferenciarse del entorno poblacional y societal centroamericano que probablemente pasa a ser percibido como una especie de ‘contracultura’ nacional.” Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 37]

<sup>156</sup> Véase [Seligson, Martínez y Trejos, 1996, p. 94]

<sup>157</sup> Cf. [Rovira Mas, Jorge: *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir, S.A., ICADIS, CRIES. San José, 1987, p.170.]

---

<sup>158</sup> Entre 1990 y 1995, un 22% del PIB era lo que representaba el gasto del Gobierno Central, frente a ingresos fiscales que representaban un 14% anual del PIB.

<sup>159</sup> Cf. [Montiel, Nancy; Ulate, Anabel; Peralta, Luis C. y Trejos, Juan Diego: *La educación en Costa Rica: ¿un solo sistema?*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. *Serie de Divulgación Económica* N°28, febrero, 1997, pag. 32.]

<sup>160</sup> “En este contexto de inestabilidad del gasto real del Gobierno Central, los sectores que más se afectaron fueron educación, obras públicas y salud. El gasto real del Ministerio de Educación disminuyó durante la década de 1980-1990, y experimentó la reducción más fuerte durante 1984-1985 y durante 1987-1990. No es sino hasta 1991 que el gasto real en educación inició un período de recuperación. Por otro lado, el Ministerio de Obras Públicas fue el sector más afectado, pues la reducción del gasto real ha sido fuerte y sostenida desde 1984 y hasta la fecha, al punto que el gasto real de 1995 fue apenas un 42% del gasto real realizado en 1980. El gasto en seguridad tuvo una tendencia muy estable durante todo el período, se puede decir que está sumido en un estancamiento. El gasto real del Ministerio de Salud también se ha mantenido relativamente estable durante 1982-1995, con la excepción del año 1987 cuando éste aumentó solo temporalmente.” Cf. [Montiel, Nancy; Ulate, Anabel; Peralta, Luis C. y Trejos, Juan Diego: *La educación en Costa Rica: ¿un solo sistema?*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. *Serie de Divulgación Económica* N°28, febrero, 1997, pag. 33]

<sup>161</sup> De 28.192 km. de la red vial cantonal, solo un 10% esté en buen estado. Cf. [Feigenblatt, Hazel: “Buscan solución a red cantonal”, *La Nación*, 24 de febrero de 1999]

<sup>162</sup> Cf. [Méndez Mata, Rodolfo: “Visión de futuro”, *La Nación*, 6 de marzo de 1999, p. 14 A]

<sup>163</sup> No obstante, para 1999, se esperaba un aumento en ese rubro: 23.500 millones de colones más que en 1998. Cf. [Leitón Patricia y Matute Ronald: “Refuerzo a educación y obras”, *La Nación*, 31 de agosto de 1998, p. 6 A.].

<sup>164</sup> Véase un reciente artículo del Ministro de Obras Públicas y Transportes del gobierno de Rodríguez en que se reconoce incluso debilidad y dificultades para el sector privado: “La falta de inversión sostenida, los retrasos en los pagos, dificultades administrativas y legales en la conducción de las obras ...”. Cf. [Méndez Mata, Rodolfo: “Nada fácil”, *La Nación*, 24 de febrero de 1999, p. 14 A] La propuesta que se trata de construir va en la dirección de descentralizar hacia las municipalidades. Cf. [Feigenblatt, Hazel: “Buscan solución a red cantonal”, *La Nación*, 24 de febrero de 1999]

<sup>165</sup> Cf. [Montiel, Nancy; Ulate, Anabel; Peralta, Luis C. y Trejos, Juan Diego: *La educación en Costa Rica: ¿un solo sistema?*. Instituto de Investigaciones en Ciencias

---

Económicas, Universidad de Costa Rica. *Serie de Divulgación Económica* N°28, febrero, 1997, pag. 34.]

<sup>166</sup> Véase [Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez: *Costa Rica: una economía en recesión. Informe sobre la economía en 1996*. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica. 1997 p. 96.]

<sup>167</sup> Ibid, p. 96.

<sup>168</sup> Datos tomados de [Ulate, Anabel: *La deuda interna. Una confusión, un problema, una solución*, San José: IICE-UCR, 1997, p. 5]

<sup>169</sup> Cf. [Drucker, Peter: *La sociedad poscapitalista*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1999, p.209.]

<sup>170</sup> Cf. [Drucker, Peter: *La sociedad poscapitalista*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1999, p.211.]

<sup>171</sup> Véase [Sojo, Carlos y Rojas, Manuel: *El malestar con la política*, San José, Costa Rica: FLACSO,1995, p. 68]

<sup>172</sup> Véase [Sojo, Carlos y Rojas, Manuel: *El malestar con la política*, San José, Costa Rica: FLACSO,1995, p. 73]

<sup>173</sup> Cf. [Vega, Milena: “Cambios en la sociedad costarricense en las décadas de los ochenta y noventa”, *Anuario de Estudios centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, 1996, p. 133]

<sup>174</sup> Idem.

<sup>175</sup> Véase [Sojo, Carlos y Rojas, Manuel: *El malestar con la política*, San José, Costa Rica: FLACSO,1995, p. 87]

<sup>176</sup> Por ejemplo: Leonel Baruch (Ministro de Hacienda administración Rodríguez Echeverría) asociado al BCT, Carlos Muñoz V. (Viceministro de Hacienda administración Rodríguez Echeverría) al BCT, Miguel Angel y Manuel Emilio Rodríguez (presidente y asesor presidencial) a BANEX, Arnoldo López Echandi (Presidente IICAFE) al BANEX y Financiera Miravalles, Eliseo Vargas G. (diputado) a Bancrecen, Hernán Bravo T. (exdiputado y vicepresidente del ICE) a Bancrecen, Alberto Franco Mejía (asesor presidencial) a Miravalles, Eduardo Lizano (presidente del Banco Central) al grupo Sama. Cf. [*Semanario Universidad*, No. 1333 y 1334, marzo de 1999.]

<sup>177</sup> Cf. [Vega, Milena, “Cambios en la sociedad costarricense en las décadas de los ochenta y noventa”, *Anuario de Estudios centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, 1996, p. 135]

<sup>178</sup> Cf. [*Estado de la Nación* 4, 1998, p. 55]

---

<sup>179</sup> Cf. [Céspedes, Victor Hugo: “Crecimiento y condiciones sociales”, en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998. P. 192-93.]

<sup>180</sup> Cf. [*Informe de la Nación 4*, 1998, p. 39]

<sup>181</sup> Cf. [Sojo, Carlos: *Los de en medio*, San José: FLACSO, 1997, p. 31] y [DGEyC: *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, 1998].

<sup>182</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 174]

<sup>183</sup> Cf. [Jaramillo, Juan: “Recuperación en salud”, *La Nación*, 16 de abril de 1999, p. 15 A]

<sup>184</sup> Cf. [Jaramillo, Juan: “Recuperación en salud”, *La Nación*, 16 de abril de 1999, p. 15 A]

<sup>185</sup> Estos datos fueron tomados del libro [Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez, *Costa Rica: una economía en recesión. Informe sobre la economía en 1996*. Academia de Centroamérica, editado por. San José, Costa Rica, 1997, p.113]

<sup>186</sup> Del gasto del sector público, se plantea destinar un 29,34% al sector salud en 1999. Cf. [Herrera, Berlioth: “Salud y educación sin recortes”, *La Nación*, 27 de mayo de 1998, p. 6 A.]

<sup>187</sup> Cf. [Feigenblatt, Hazel: “CCSS enfatizará en inversiones”, *La Nación*, 8 de octubre de 1998, p. 5 A.]

<sup>188</sup> Cf. [Avalos, Angela: “País con buena nota en salud”, San José, Costa Rica: Diario *La Nación*, 22 de junio del 2000, p. 5A]

<sup>189</sup> En 1997, la cobertura de los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud llegó al 51,6% de la población del país. Cf. [*Informe de la Nación 4*, 1998, p. 57]

<sup>190</sup> Cf. [Feigenblatt, Hazel: “CCSS enfatizará en inversiones”, *La Nación*, 8 de octubre de 1998, p. 5 A.]

<sup>191</sup> Cf. [Jaramillo, Juan: “Recuperación en salud”, *La Nación*, 16 de abril de 1999, p. 15 A]

<sup>192</sup> De acuerdo con la opinión de la Dra. Yalena De la Cruz en ese sentido. Cf. [De la Cruz, Yalena: “Fortalecer la CCSS”, *La Nación*, 18 de febrero de 1999]

<sup>193</sup> Desde octubre de 1998 a febrero de 1999, que la CCSS abrió una línea telefónica de denuncia sobre biombos, habían 100, aunque muchas más sobre los problemas de atención que sobre los biombos específicamente. Cf. [*La Nación*, 24 de febrero de 1999]

---

<sup>194</sup> En general, hay dos orientaciones a nivel internacional: una que favorece los sistemas públicos y otra que favorece los planes privados de pensiones. Entre los primeros se encuentran los que fomenta la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que promueve el perfeccionamiento del sistema actual, esencialmente público, con medidas que aceptan las condiciones del sistema de pensiones (que van desde el aumento de la edad de retiro, menos recursos, deducción de gastos administrativos, etc.). Por otro lado, el Banco Mundial promueve más bien la administración privada de los sistemas de pensiones, por considerar que es mucho más eficiente y menos susceptible a la manipulación política. Los sistemas de pensiones que más ha favorecido el Banco Mundial son aquellos en donde hay sistemas de capitalización: es decir, en los cuales los aportes de los trabajadores se acumulan en cuentas individuales en fondos que administran esos aportes. Uno de los problemas fundamentales de los sistemas de reparto ha sido el envejecimiento de la población, puesto que disminuye la cantidad de trabajadores activos que financian cada vez más pensionados.

<sup>195</sup> En América Latina, un fuerte crecimiento de la jubilación privada se ha dado desde hace más de 15 años. El sistema público se eliminó en varios países (Chile, México, Bolivia y El Salvador) y se conserva en países como Colombia, Perú, Uruguay y Argentina pero para personas muy cercanas a la jubilación. En estos países las administradoras de fondos de pensiones manejan montos del orden de los \$50.000 millones. El volumen de capital involucrado es considerable: Chile proyecta manejar unos \$60.000 millones en el año 2004. Cf. [Suarez, Josefa: “Pensión privada gana espacio”, *La Nación*, 12 de octubre de 1998, p. 44 A.]

<sup>196</sup> Véase [Rosero, Luis: “La revolución demográfica”, *La Nación*, 31 de enero de 1999, p. 19A.]

<sup>197</sup> Véase [Rosero, Luis: “La revolución demográfica”, *La Nación*, 31 de enero de 1999, p. 19A.]

<sup>198</sup> Véase [Rosero, Luis: “La revolución demográfica”, *La Nación*, 31 de enero de 1999, p. 19A.]

<sup>199</sup> El asunto no es exclusivo de Costa Rica: dentro de 30 años, la población mayor de 65 años en América Latina será 55 millones. Cf. [Suarez, Josefa: “Pensión privada gana espacio”, *La Nación*, 12 de octubre de 1998, p. 44 A.]

<sup>200</sup> Cf. [Avalos, Angela: “Garantizan dinero a las pensiones”, *La Nación*, 2 de marzo de 1999, p. 12 A.]

<sup>201</sup> Cf. [Herrera, Berlioth: “Variarán pensiones de maestros”, *La Nación*, 24 de febrero de 1999]

<sup>202</sup> Cf. [Burgos, Nidia: “Prevea hoy ... su futuro”, *La Nación*, 13 de octubre de 1998, p. 6 A.]

---

<sup>203</sup> Cf. [Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez: *Costa Rica: una economía en recesión. Informe sobre la economía en 1996*. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica: 1997, p. 234.]

<sup>204</sup> “Esta relación positiva entre el envejecimiento y el nivel de financiamiento requerido, ya se observa en los países con población más envejecida de América Latina. Uruguay, por ejemplo, debe dedicar 29,5 por ciento sobre la planilla exclusivamente al financiamiento de pensiones y en los países europeos con financiamiento en las planillas y tasas de reemplazo similares e incluso menores, las cotizaciones superan el 15 por ciento sobre la planilla y deben ser complementadas con impuestos generales (CCSS, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, 1996:13).” Cf. [Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez: *Costa Rica: una economía en recesión. Informe sobre la economía en 1996*. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica: 1997, p. 232-233]

<sup>205</sup> Véase [*Estado de la Nación*, 1997, p. 75].

<sup>206</sup> Véase [Rosero, Luis: “La revolución demográfica”, *La Nación*, 31 de enero de 1999, p. 19A.].

<sup>207</sup> En eso pesan variables ideológicas, como la que fomenta la Iglesia Católica en contra de la planificación familiar y los métodos anticonceptivos.

<sup>208</sup> Véase [Rosero, Luis: “La revolución demográfica”, *La Nación*, 31 de enero de 1999, p. 19A.].

<sup>209</sup> Cf. [Hausmann, Ricardo. “Avances parciales y estancamientos en el proceso de reforma estructural costarricense” en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998. P. 13.]

<sup>210</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 176]

<sup>211</sup> Por ejemplo, al reducirse el gasto en educación pública, se reducen salarios y condiciones de trabajo para los docentes; esto, con el correr de los años, cambia las características de este tipo de funcionarios, no solo de los que han estado en servicio sino de los funcionarios que se incorporarán a estas tareas en los años siguientes: la profesión docente se vuelve menos atractiva social y salarialmente.

<sup>212</sup> Cf. [Vega, Milena *et al*: “Cambios en la estructura de clases de Costa Rica a partir de la década del ochenta (1987-1995)”, Instituto de Investigaciones Sociales, UCR, 1996, p.5]

<sup>213</sup> En un esquema de desarrollo en que el Estado debió asumir un papel protagónico ante las dificultades del mismo sector privado y en donde la educación es un vector importante de ascenso y movilidad social, no resulta extraño que el Estado se haya

---

convertido en el principal empleador de graduados universitarios o en una fuente extraordinaria de empleo burocrático. Esto sin embargo, no es sostenible. Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 170]

<sup>214</sup> Cf. [Vega, Milena *et al*: “Cambios en la estructura de clases de Costa Rica a partir de la década del ochenta (1987-1995)”, Instituto de Investigaciones Sociales, UCR, 1996, p.6]

<sup>215</sup> Ibid, p. 5.

<sup>216</sup> Idem.

<sup>217</sup> Todos estos datos tomados de la referencia: [Vega, Milena: “Cambios en la sociedad costarricense en las décadas de los ochenta y noventa”, *Anuario de Estudios centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, 1996, p. 137].

<sup>218</sup> Cf. [Vega, Milena *et al*: “Cambios en la estructura de clases de Costa Rica a partir de la década del ochenta (1987-1995)”, Instituto de Investigaciones Sociales, UCR, 1996, p.12]

<sup>219</sup> Cf. [Sojo, Carlos: *Los de en medio*, San José: FLACSO, 1997, p. 35]

<sup>220</sup> Cf. [“Prevalen las desigualdades”, *La Nación*, 10 de setiembre de 1998]

<sup>221</sup> Cf. [Sojo, Carlos: *Los de en medio*, San José: FLACSO, 1997, p. 36]

<sup>222</sup> Cf. [Sauma, Pablo y Trejos, Juan Diego: *Evolución reciente de la distribución del ingreso en Costa Rica. 1977-1986*, Instituto de Investigación en Ciencias Económicas, UCR, 1990, p.61]

<sup>223</sup> Cf. [Sojo, Carlos: *Los de en medio*, San José: FLACSO, 1997, p. 72]

<sup>224</sup> Cf. [Sauma, Pablo y Trejos, Juan Diego: *Evolución reciente de la distribución del ingreso en Costa Rica. 1977-1986*, Instituto de Investigación en Ciencias Económicas, UCR, 1990, p.61]

<sup>225</sup> Cf. [Vega, Milena: “Cambios en la sociedad costarricense en las décadas de los ochenta y noventa”, *Anuario de Estudios centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, 1996, p. 137]

<sup>215</sup> Encuesta *Latinobarómetro*, finales de 1997 en 17 países. Cf. [Hausmann, Ricardo: “Avances parciales y estancamientos en el proceso de reforma estructural costarricense” en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998. P. 4.

<sup>227</sup> Cf. [Herrera, Mauricio: “Pesimistas, inconformes... pero felices”, *La nación*, 21 de febrero de 1999, p. 4 A.]

---

<sup>228</sup> Cf. [Sobrado Juan José: “Razón de la desconfianza”, *La Nación*, 11 de marzo de 1999, p. 15]

<sup>229</sup> Cf.[Délano, Manuel: “Crece la desconfianza de los latinoamericanos en sus conciudadanos, líderes e instituciones”, Diario *El País* (digital), España: 14 de mayo del 2000]

<sup>230</sup> Cf.[Délano, Manuel: “Crece la desconfianza de los latinoamericanos en sus conciudadanos, líderes e instituciones”, Diario *El País* (digital), España: 14 de mayo del 2000]

<sup>231</sup> Cf. [Solano, Montserrat: “Ticos recelan de la justicia”, *La Nación*, 22 de marzo de 1999]

<sup>232</sup> Cf. [Moya, Ronald: “Un diálogo sin miedos”, *La Nación*, 23 de marzo de 1999]

<sup>233</sup> Cf. [Herrera, Mauricio: “Ticos siguen fieles al Estado”, *La Nación*, 11 de mayo de 1998, p. 8 A.]

<sup>234</sup> Cf. [Hausmann, Ricardo: “Avances parciales y estancamientos en el proceso de reforma estructural costarricense” en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998. P. 5.]

<sup>235</sup> Idem.

<sup>236</sup> Véase [Sojo, 1995, p. 84].

<sup>237</sup> Cf. [Cerdas, Rodolfo: “Costa Rica: se acerca la hora”, *La Nación*, 5 de setiembre de 1999, p. 15 A]

<sup>275</sup> Véase [Oreamuno, 1998, p. 485].

<sup>239</sup> Mucho se ha discutido la lentitud de la justicia. Véase por ejemplo [Castillo, Francisco: “Nuestra justicia y el siglo XXI”, *La Nación*, 31 de enero de 1999, p. 14A.] que aboga por más “procedimientos abreviados”.

<sup>240</sup> Cf. [Méndez, William: “Dudan de aumento en penas”, *La Nación*, 23 de marzo de 1999]

<sup>241</sup> Según una encuesta de la empresa Demoscopía, durante esos días, a personas con teléfono (i.e. clase media y alta), aunque un 77,7% afirmaba que estaban enterados de lo aprobado por los diputados, un 74,7% reconocieron que sabían muy poco de esas reformas. A pesar de no saber, un 57,3% estaba en contra del proyecto.

<sup>242</sup> Cf. [Herrera, Mauricio: “‘Combo’ detonó la frustración”, Diario *La Nación*, 25 de junio del 2000, p. 4A]

<sup>243</sup> Para el magistrado Rodolfo Piza esta distinción con relación a Costa Rica se expresa así: “... es una ingobernabilidad para la adaptación rápida a un entorno

---

cambiante (sobre todo, para las acciones del Poder Ejecutivo), pero es una ingobernabilidad de corto plazo que garantiza, quizás, la gobernabilidad de largo plazo.” Ver [Piza, 1998, p. 441].

<sup>244</sup> Estamos de acuerdo con el *Estado de la Nación 3*: “Las capacidades humanas, el desarrollo institucional, la gobernabilidad y la adopción de objetivos comunes hacen posible generar ventajas a los países, igual que a las empresas. En lo referente al ajuste, se ha demostrado que solamente es duradero cuando integra en forma armoniosa los factores económico, político, social, cultural y ambiental.” [*Estado de la Nación 3*, 1997]

<sup>245</sup> Paz, Octavio. *Itinerario*. Fondo de Cultura Económica, Segunda reimpresión, México, 1995. Pag. 225.

<sup>246</sup> Véase [Arias, Oscar: “Un balance y una predicción”, *La Nación*, 19 de agosto de 1999, p. 15 A]

<sup>247</sup> Véase [Arias, Oscar: “¿Un ‘hombre fuerte’?”, *La Nación*, 16 de setiembre de 1999, p. 15 A]

<sup>248</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 203]

<sup>249</sup> Sin duda el código municipal que arrancó en julio de 1998 avanza en ese sentido: alcalde, cabildos abiertos, plebiscitos, referendos, policías municipales. Pero falta mucho para efectivamente descentralizar la vida nacional.

<sup>250</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 153]

<sup>251</sup> Cf. [*La Nación*, página editorial, 6 de setiembre de 1998, p. 13 A.] Un paso positivo fue en 1998 el proceso de evaluación de instituciones hecho por el Sistema Nacional de Evaluación. Véase [Herrera, Mauricio: “Gobierno se somete a examen”, *La Nación*, 23 de abril d 1998, p. 5 A.]

<sup>252</sup> Sobre esto puede consultarse varias de nuestras publicaciones desde hace muchos años, por ejemplo: [Ruiz, Angel: *La Tercera República. Ensayo sobre la Costa Rica del futuro*, San José, 1991]

<sup>253</sup> La ley 7646 es un primer paso.

<sup>254</sup> Cfr. [Sobrado, Miguel: “Rendición de cuentas”, *La Nación*, 16 de diciembre de 1998].

<sup>255</sup> Cfr. [Sobrado, Miguel: “Tribunales cautelares”, *La Nación*, 8 de enero de 1999].

<sup>256</sup> Cf. [Ruiz, Angel: *La Tercera República. Ensayo sobre la Costa Rica del futuro*. San José, Costa Rica: Instituto Centroamericano Cultura y Desarrollo, 1991, p. 85]

---

<sup>257</sup> Cf. [Ruiz, Angel: *La Tercera República. Ensayo sobre la Costa Rica del futuro*. San José, Costa Rica: Instituto Centroamericano Cultura y Desarrollo, 1991]

<sup>258</sup> Cfr. [Gutiérrez, Miguel: “Respuestas sabias”, *La Nación*, 25 de setiembre de 1999, p. 15 A]

<sup>259</sup> Encuesta de UNIMER del 27 de agosto al 7 de setiembre. Cf. [Matute, Ronald: “Sólido apoyo a concertación”, *La Nación*, 28 de setiembre de 1998, p. 6 A.]

<sup>260</sup> Con relación a la concertación impulsada por el Dr. Miguel Angel Rodríguez, a mitad de año 1999 podemos señalar lo siguiente: todo parece indicar que se concentró mucho esfuerzo en la concertación y se descuidó la negociación en la Asamblea Legislativa, donde el acuerdo con la oposición liberacionista es clave (aunque ésta sea difícil dada la fragmentación del PLN). Aunque por razones diferentes, el primer año de la Administración Figueres y aquel de la de Rodríguez no pudieron obtener el acuerdo entre los partidos principales para la buena gestión de gobierno. En los meses que le siguieron se han evaluado las virtudes de esa concertación: parece que, más bien, se perdió el tiempo y el “oxígeno” de la victoria electoral para gobernar eficazmente (siguiendo las prescripciones clásicas de “timing” consignadas hace décadas por el expresidente Daniel Oduber) y no se creó una base política para una acción gubernamental de mayor contenido estratégico.

<sup>261</sup> Idem.

<sup>262</sup> Véase [Seligson, Mitchell; Martínez, Juliana; y Trejos, Juan Diego: *Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas*. San José, Costa Rica: IICE-UCR, 1996, p. 46]

<sup>263</sup> Cf. [Montiel, Nancy; Rojas, Hugo: *Algunos determinantes de la conclusión de la educación secundaria en Costa Rica*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. Serie de Divulgación Económica N°28, febrero, 1997, pag. 4.]

<sup>264</sup> Véase [Seligson, Mitchell; Martínez, Juliana; y Trejos, Juan Diego: *Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas*. San José, Costa Rica: IICE-UCR, 1996, p. 47]

<sup>265</sup> Cf. [Delgado, Edgar, “Afloran diferencias sociales”, *La Nación*, 21 de setiembre de 1998, p. 8 A.]

<sup>266</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 126]

<sup>267</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 120]

<sup>268</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 64]

---

<sup>269</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 81]

<sup>270</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 82]

<sup>271</sup> “El gasto total para educación sí se restringió frente a los demás gastos del Gobierno Central, pues la proporción decrece para todo el período de 1979-1995, mostrando los niveles más bajos en los años 1993, 1994 y 1995.” Cf. [Montiel, Nancy; Ulate, Anabel; Peralta, Luis C. y Trejos, Juan Diego: *La educación en Costa Rica: ¿un solo sistema?*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. *Serie de Divulgación Económica* N°28, febrero, 1997, pág. 26.]

<sup>272</sup> “Al comparar estas razones se observa que, no solo la proporción del gasto en educación con respecto al PIB se estanca alrededor del 4,4%, sino que además el gasto en educación pierde importancia relativa frente a los demás gastos del Gobierno Central. Precisamente, la asignación del presupuesto obedece a criterios económicos y políticos, y es evidente que durante estos años de dificultades presupuestarias el gasto en educación se vio perjudicado.” Cf. [Montiel, Nancy; Ulate, Anabel; Peralta, Luis C. y Trejos, Juan Diego: *La educación en Costa Rica: ¿un solo sistema?*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. *Serie de Divulgación Económica* N°28, febrero, 1997, pág. 29.]

<sup>273</sup> Se debe notar que en el período 1989-95, esencialmente bajo la Administración Calderón Fournier, la inversión en educación bajó con relación a las administraciones previas y posteriores.

<sup>274</sup> Con la metodología vieja de cálculo del PIB, estos montos representaron un 5,19% y un 5,22% del PIB, los mejores porcentajes en todo el periodo 1981-1997.

<sup>275</sup> En 1997 el gasto público en educación fue del 16,6%, 17,4% se esperaba en 1998 y se espera sea del 21% en 1999. Cf. [Herrera, Berlioth: “Salud y educación sin recortes”, *La Nación*, 27 de mayo de 1998, p. 5 A.] Véase también [Leitón Patricia y Matute Ronald: “Refuerzo a educación y obras”, *La Nación*, 31 de agosto de 1998, p. 6 A.]. Roberto Tovar consigna un 21% de aumento en [Tovar, Roberto: “Acción con prioridad social”, *La Nación*, 28 de setiembre de 1998, p. 14 A.]

<sup>276</sup> Lo que equivalía a un 5,7% del PIB.

<sup>277</sup> Un 6,5% del PIB. Véase [Solano, Montserrat: “Poca inversión en aulas”, *La Nación*, 19 de agosto de 1999, p. 4 A]

<sup>278</sup> Cf. [Leitón, Patricia / Guevara, José David: “Fuerte impulso a educación”, *La Nación*, 2 de setiembre de 1999, p. 6 A]

<sup>279</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 81]

<sup>280</sup> Véase el siguiente cuadro para observar la evolución de la cobertura educativa.

<b>TASAS DE ESCOLARIDAD NETA POR EDADES</b>						
<b>(porcentajes)</b>						
Edad	<b>1950</b>			<b>1963</b>		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Total País	33,5	43,7	28,7	50,7	62,7	44,5
7 años	49,8	76,1	41,1	79,4	88,5	75,4
8 años	70,4	89,6	62,8	87,3	94,4	84,1
9 años	76,1	91,5	69,7	88,7	95,3	85,6
10 años	75,4	92,3	68,7	87,7	94,6	84,6
11 años	72,7	89,3	65,4	84,9	93,7	80,7
12 años	62,4	83,7	53,8	78,0	91,3	71,7
13 años	47,4	69,5	37,3	62,5	82,3	52,3
	<b>1973</b>			<b>1984</b>		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Total País	58,6	67,3	52,7	51,8	62,7	43,9
7 años	86,2	91,5	83,5	92,2	96,1	89,5
8 años	92,2	95,9	90,2	94,4	97,2	92,5
9 años	94,0	96,7	92,5	94,7	97,1	93,1
10 años	93,7	96,9	91,9	93,8	96,9	91,8
11 años	92,8	96,3	90,7	91,9	96,1	89,4
12 años	85,8	93,9	80,9	80,9	92,3	73,9
13 años	72,4	87,6	62,8	63,9	94,5	50,9

Fuente: tomado de [Montiel, Ulate, Peralta, Trejos: *La Educación en Costa Rica: ¿un solo sistema?* 1997.]

<sup>281</sup> Cf. [Montiel, Nancy; Ulate, Anabel; Peralta, Luis C. y Trejos, Juan Diego: *La educación en Costa Rica: ¿un solo sistema?*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. *Serie de Divulgación Económica* N°28, febrero, 1997, pág. 73.]

<sup>282</sup> Cf. [Montiel, Nancy; Ulate, Anabel; Peralta, Luis C. y Trejos, Juan Diego: *La educación en Costa Rica: ¿un solo sistema?*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. *Serie de Divulgación Económica* N°28, febrero, 1997, pág. 26.]. 48.

---

<sup>283</sup> Cf. [Montiel, Nancy; Rojas, Hugo. *Algunos determinantes de la conclusión de la educación secundaria en Costa Rica*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. Serie de Divulgación Económica N°28, febrero, 1997, pag. 5.]

<sup>284</sup> Véase [*Estado de la Nación 3*, 1997, p. 57]

<sup>285</sup> Cf. [Montiel, Nancy; Rojas, Hugo. *Algunos determinantes de la conclusión de la educación secundaria en Costa Rica*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. Serie de Divulgación Económica N°28, febrero, 1997, pag. 10.]

<sup>286</sup> Cf. [*Estado de la Nación 4*, 1998, p. 222]

<sup>287</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 84]

<sup>288</sup> “El análisis de las medidas de eficiencia interna contabilizado por el MEP arroja resultados nada halagadores. Por ejemplo, la proporción de estudiantes que concluyen secundaria sin perder curso era un 28% en la cohorte de 1980 y en la 1994 fue de un 21%. La proporción de estudiantes que abandonaron los estudios antes de concluir la secundaria era de un 53% en 1980 y alcanzó el 59% en 1994. Otras variables como, la proporción de estudiantes que concluyeron secundaria en 5 años o más con un máximo de tres repeticiones y el coeficiente de eficiencia, disminuyeron si se compara 1980 con 1994. Por otra parte, la cantidad de años lectivos necesarios para producir un graduado y para lograr un año aprobado, el coeficiente de desperdicio y la duración media para los graduados, aumentaron.” Cf. [Montiel, Nancy; Rojas, Hugo. *Algunos determinantes de la conclusión de la educación secundaria en Costa Rica*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. Serie de Divulgación Económica N°28, febrero, 1997, pág. 11.]

<sup>289</sup> Lo cual parece indicar que en la Administración Calderón Fournier se dio un deterioro educativo con relación a lo que evidencian estos indicadores). Idem..

<sup>290</sup> Ibid., pp. 12-13.

<sup>291</sup> Ibid, p. 37.

<sup>292</sup> A partir de la anterior investigación se puede establecer las características del estudiante promedio que finaliza la secundaria en Costa Rica: mujer, soltera, residente en zona urbana, jefe de familia un hombre con escolaridad mediana, familia con una o menos niños y parte del cuarto o del quinto quintil de ingresos. Cf. [Montiel, Nancy; Rojas, Hugo. Ibid., p. 37.]

<sup>293</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 75]

---

<sup>294</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 77]

<sup>295</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 212]

<sup>296</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 215]

<sup>297</sup> Cf. [Barahona, Hazel: “Estudiar solo está de moda”, *La Nación*, 1 de noviembre de 1998]

<sup>298</sup> Hay 92 institutos y academias privadas que se dedican a cubrir este sector de estudiantes (un 44,85 del total).

<sup>299</sup> Cf. [*Estado de la Nación 4*, 19998, pp. 73 y 74]

<sup>300</sup> Véase [*Estado de la Nación 3*, 1997, p. 62]

<sup>301</sup> Cf. [*Estado de la Nación 4*, 19998, pp. 73]

<sup>302</sup> Véase [*Estado de la Nación 4*, 1998, pp. 71, 72]

<sup>303</sup> Cf. [*La Nación*, 5 de noviembre 1998]

<sup>304</sup> La sociedad deberá ponerle cuidado, también, a aquellas instituciones privadas que ofrecen mala calidad, a pesar de tener mayores posibilidades para su labor académica.

<sup>305</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 70]

<sup>306</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 85-87]

<sup>307</sup> Los problemas de la *repetencia* no son solo producto de dificultades socioeconómicas de los estudiantes, también revela el carácter inapropiado de programas, objetivos, docentes y condiciones generales para la práctica educativa.

<sup>308</sup> Mientras que en 1980 el ciclo lectivo era de 211 días, ya en 1985 era de 171 días y de 167 en 1990, en 1994 fue de 169. Cf. [*Estado de la Nación 4*, 19998, p. 77]

<sup>309</sup> Se negoció con lo gremios pasar a los 200 días de manera gradual y ampliar el tiempo de clases en un 18%. Ya en 1997 la secundaria tenía 190 días y la primaria 177, para el año siguiente la primaria se igualó el ciclo de esta última a la primera. Cf. [*Estado de la Nación 4*, 19998, p. 77]

<sup>310</sup> En 1999, el nuevo marco legal se llamó: Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes” y da más autoridad al educador. Cf. [Barahona, Hazel: “Conducta será vital”, *La Nación*, 25 de febrero de 1999]

<sup>311</sup> *La Nación*, 7 de febrero de 1999, Suplemento VIVA, p. 24.

---

<sup>312</sup> *La Nación*, 7 de febrero de 1999, pp. 4A y 5A.

<sup>313</sup> *La Nación*, 7 de febrero de 1999, pp. 4A y 5A.

<sup>314</sup> Cfr. [Ramírez, Alexander: “Educadores contra reformas”, *La Nación*, sábado 6 de febrero de 1999].

<sup>315</sup> Cf. [Barahona, Hazel: “Cambio gradual en bachillerato”, *La Nación*, 2 de marzo de 1999, p. 12 A]

<sup>316</sup> Cf. [Barahona, Hazel: “FES amenaza con otra marcha”, *La Nación*, 6 de marzo de 1999]

<sup>317</sup> Su cobertura en 1997 fue de 30% en la primaria, de 40% en la secundaria y de 50% en la técnica aproximadamente. Cf. [*Estado de la Nación 4*, 19998, pp. 75]

<sup>318</sup> En mayo de 1998 se inauguraron 396 laboratorios de informática con 6.559 computadoras para 66.000 estudiantes (*Informática 21*) y en 1999 capacitación para 15.500 educadores y la enseñanza de la computación para 225.000 niños A fines de 1999 se suponía habría 7.420 computadores en escuelas y colegios públicos. Cf. [*La Nación*, Editorial, 13 de febrero de 1999, p. 13 A]

<sup>319</sup> En 1996 hubo 98.000 niños, en 1997 subió a 152.000. cf. [Herrera, Mauricio: “Gobierno se somete a examen”, *La Nación*, 23 de abril de 1998]. En 1994 se atendió 29 escuelas, en 1995 fueron 278, el siguiente año 398 y en 1997 569. Cf. [*Estado de la Nación 4*, 19998, pp. 75]

<sup>320</sup> Véase [Montiel, Nancy; Ulate, Anabel; Peralta, Luis C. y Trejos, Juan Diego: *La educación en Costa Rica: ¿un solo sistema?*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. Serie de Divulgación Económica N°28, febrero, 1997, pág. 76.]

<sup>321</sup> Cf. [Figueres, José María / Doryan, Eduardo: Proyecto de ley “Fundamentos y garantías para el desarrollo y mejoramiento continuo del sistema educativo nacional”, Asamblea Legislativa: 12 setiembre de 1996]

<sup>322</sup> Cf. [Figueres, José María / Doryan, Eduardo: Proyecto de ley “Fundamentos y garantías para el desarrollo y mejoramiento continuo del sistema educativo nacional”, Asamblea Legislativa: 12 setiembre de 1996]

<sup>323</sup> Cf. [Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica: “Reforma del artículo 78 de la Constitución Política”, decreto legislativo No. 7676, expediente 12.702, julio de 1997.]

<sup>324</sup> “Las estimaciones permiten concluir que el esfuerzo que la sociedad requiere para lograr las metas del EDUCACIÓN-2005 sobrepasa el 6% del PIB, puesto que aparentemente ya para el año 2000 existiría un faltante. Además, para financiar la necesidad adicional de fondos, se requeriría del Gobierno y de la sociedad un esfuerzo

---

muy grande, por cuanto para el año 2000 se debería generar un 3% adicional de ingresos fiscales o se necesitaría reasignar el gasto. Ambas opciones son limitadas por cuanto los ingresos tributarios del país han mostrado ser bastante rígidos (la razón ingresos tributarios al PIB promedio del período 1980- 1995 fue del 14%, en 1995 fue de 14,4% y no ha superado nunca el 16%), y por otra parte, el gasto del gobierno tiene poco margen de maniobra (en 1995 un 79% del gasto era fijo, porcentaje que fue absorbido por salarios, pensiones, intereses de deuda interna y externa, CAT, y universidades estatales).” Véase [Montiel, Nancy; Ulate, Anabel; Peralta, Luis C. y Trejos, Juan Diego: *La educación en Costa Rica: ¿un solo sistema?*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. Serie de Divulgación Económica N°28, febrero, 1997, pag. 92.]

<sup>325</sup> En 1997 se distribuyeron más de 4 millones de libros. Cf. [*Informe de la Nación 4*, 1998, p. 39]

<sup>326</sup> Ver [Rodríguez, 1998, p. 638].

<sup>327</sup> El primer dato representa un 5,7% y el segundo un 6,5% del PIB, según la vieja metodología para calcular el PIB. Hay varias informaciones que se han suministrado durante 1999, y los montos no coinciden. Véase [*La Nación*, editorial del 8 de febrero de 1999], [Leitón Patricia y Matute Ronald: “Refuerzo a educación y obras”, *La Nación*, 31 de agosto de 1998, p. 6 A.], y finalmente [Solano, Montserrat: Poca inversión en aulas”, *La Nación*, 19 de agosto de 1999, p. 4A]

<sup>328</sup> Esto requiere muchas acciones que no es nuestro objetivo detallar en este trabajo. Por ejemplo con relación a los recursos suministrados. Pero también con relación a los métodos y opciones que permitan rescatar a los desertores, los repitentes y promover completar los estudios de secundaria. Los métodos a distancia y la educación nocturna son importantes de fortalecer. Es correcta la iniciativa reciente del Ministerio de Educación Pública por una “educación abierta” en los nocturnos que arrancó en marzo de 1999. Cf. [Barahona, Hazel: “Nocturnos darán educación abierta”, *La Nación*, 18 de febrero de 1999, p. 8 A.]

<sup>329</sup> Uno de los problemas fundamentales en la administración pública es la rigidez que existe en cuando a la formación, selección y capacitación de los empleados públicos. Por ejemplo, la inamovilidad de los empleados públicos después de seis meses en el cargo representa una rigidez que afecta la eficiencia del trabajo estatal. Es evidente que en muchos casos hay una buena colección de funcionarios que fueron contratados para una tarea específica que luego se dejó de requerir y que permanecieron empleados por el Estado. Este tipo de empleados suele ser difícil de reciclar y de reorientar hacia otro tipo de actividades, con lo cual se contribuye a la ineficiencia del servicio. Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 164]

---

<sup>330</sup> Cf. [Hausmann, Ricardo: “Avances parciales y estancamientos en el proceso de reforma estructural costarricense” en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998. P. 11]

<sup>331</sup> Ver [Piza, 1998, p. 476].

<sup>332</sup> Cf. [Hausmann, Ricardo. “Avances parciales y estancamientos en el proceso de reforma estructural costarricense” en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998. P. 11.]

<sup>333</sup> Cf. [Hausmann, Ricardo. “Avances parciales y estancamientos en el proceso de reforma estructural costarricense” en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998. P. 11.]

<sup>334</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 216]

<sup>335</sup> cf. [Barahona, Hazel: “Pugna por novedad educativa”, *La Nación*, 1 de abril de 1999]

<sup>336</sup> Cf. [Macaya, Gabriel: “La utopía de la educación”, *La Nación*, 21 de febrero de 1999, p. 15 A.]

<sup>337</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 216]

<sup>338</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 216]

<sup>339</sup> Cf. [Lara, Juan Fernando: “Alta tecnología a zona rural”, *La Nación*, 1 de abril de 1999]

<sup>340</sup> El INA deberá cambiar su modelo dentro de un sistema. Su calidad administrativa es un elemento a su favor en los próximos años. Recientemente obtuvo la acreditación con la norma ISO 9002-94. Cf. [*La Nación*, 1 de marzo de 1999]

<sup>341</sup> Un detalle importante en Costa Rica es la debilidad de la educación técnica, si se la compara con la educación superior o con la secundaria académica. Para empezar el 72% de las áreas técnico-vocacionales están en las áreas rurales, poseen matrículas estancadas y, ya en las ofertas en áreas urbanas, poseen muy pocas especialidades y su calidad académica es cuestionada.

<sup>342</sup> Véase [Robbins y Gindling, 1997, p. 27]

<sup>343</sup> Véase [Robbins y Gindling, 1997, p. 32]

---

<sup>344</sup> Véase [Robbins y Gindling, 1997, p. 33]

<sup>345</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 64]

<sup>346</sup> Cf. [Jofré V., Arturo: *La Universidad en América Latina: Desafíos y estrategias para las próximas décadas*. Editorial Tecnológica de Costa Rica, 1994, p. 109-111.]

<sup>347</sup> “Con la aprobación de estas reformas, basadas en la planificación y la coordinación universitaria, quedó plasmada en la Constitución Política de Costa Rica una de las más avanzadas legislaciones en torno a garantizar un adecuado financiamiento a la educación superior. Para todos los efectos, parecía que el problema quedaba resuelto.” Cf. [Jofré V., Arturo: *La Universidad en América Latina: Desafíos y estrategias para las próximas décadas*. Editorial Tecnológica de Costa Rica, 1994, p. 109.]

<sup>348</sup> Cf. [Jofré V., Arturo: *La Universidad en América Latina: Desafíos y estrategias para las próximas décadas*. Editorial Tecnológica de Costa Rica, 1994, p. 111.]

<sup>349</sup> Véase [Montiel, Nancy; Ulate, Anabel; Peralta, Luis C. y Trejos, Juan Diego: *La educación en Costa Rica: ¿un solo sistema?*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. Serie de Divulgación Económica N°28, febrero, 1997, pag. 18.]

<sup>350</sup> Idem..

<sup>351</sup> Cf. [Jofré V., Arturo: *La Universidad en América Latina: Desafíos y estrategias para las próximas décadas*. Editorial Tecnológica de Costa Rica, 1994, p. 119, 120.]

<sup>352</sup> Cf. [Comisión de Enlace: “Convenio de financiamiento de la educación superior universitaria estatal”, 1998, p. 2]

<sup>353</sup> Cf. [Comisión de Enlace: “Convenio de financiamiento de la educación superior universitaria estatal”, 1998, p. 2]

<sup>354</sup> Es el artículo 10 del convenio. Cf. [Comisión de Enlace: “Convenio de financiamiento de la educación superior universitaria estatal”, 1998, p. 5]

<sup>355</sup> Un detalle adicional, el porcentaje de presupuesto asignado a cada una de diferentes universidades estatales desde 1980 hasta la fecha ha sido básicamente el mismo.

<sup>356</sup> Existen estudios que confirman que existe una relación entre la desigualdad en la distribución del ingreso y la desigualdad en la distribución de opciones educativas en América Latina. Puesto en otros términos: una inversión en educación con amplia cobertura y proyección social habría permitido mejores condiciones de distribución de la riqueza y disminución de la pobreza. *Ibid.*, pág. 6.

<sup>357</sup> *Ibid.*, pag. 4.

- 
- <sup>358</sup> Véase [Thurow, 1996, p. 299]
- <sup>359</sup> Véase [Thurow, 1996, p. 296]
- <sup>360</sup> Véase [Thurow, 1996, p. 302]
- <sup>361</sup> Véase [BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, 1996, p. 205]
- <sup>362</sup> Véase [Montiel, Nancy; Ulate, Anabel; Peralta, Luis C. y Trejos, Juan Diego: *La educación en Costa Rica: ¿un solo sistema?*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. Serie de Divulgación Económica N°28, febrero, 1997, pag. 7.]
- <sup>363</sup> Ibid., pag. 6-7.
- <sup>364</sup> Ibid., pag. 12.
- <sup>365</sup> Cf. [Vargas, Thelmo: “Reforma fiscal: políticas e instituciones” en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998. P. 127.]
- <sup>366</sup> “De acuerdo a Montiel (1996:48), el 71% de los que asistieron a la educación superior pertenecía al 40% más pobre de la población.” Idem.
- <sup>367</sup> Cf. [Mora, Jorge: *La inversión estatal en educación superior en Costa Rica*, Heredia. UNA, 1996, p. 45]
- <sup>368</sup> Cf. [CONARE-OPES: *Características sociodemográficas de los estudiantes de las universidades estatales 1996*, San José: CONARE-OPES, 1997, p. 24]
- <sup>369</sup> Cf. [CONARE-OPES: *Características sociodemográficas de los estudiantes de las universidades estatales 1996*, San José: CONARE-OPES, 1997, p. 170]
- <sup>370</sup> Cf. [CONARE-OPES: *Características sociodemográficas de los estudiantes de las universidades estatales 1996*, San José: CONARE-OPES, 1997, p. 251]
- <sup>371</sup> Véase [CONARE-OPES: “*La situación laboral y otras características de los graduados de 1995 de las universidades estatales*”, San José: CONARE-OPES, 1997, p. 49]
- <sup>372</sup> Véase [CONARE-OPES: “*La situación laboral y otras características de los graduados de 1995 de las universidades estatales*”, San José: CONARE-OPES, 1997, p. 52]
- <sup>373</sup> Cf. [CONARE-OPES: *Características sociodemográficas de los estudiantes de las universidades estatales 1996*, San José: CONARE-OPES, 1997, p. 20]
- <sup>374</sup> Ibid., pag. 11.

---

<sup>375</sup> “es preocupante la tendencia que se observa a una disminución de los aportes estatales, o su reasignación hacia los niveles educativos precedentes...” Cf. [Tünnermann B., Carlos: *La educación superior frente al cambio*. EDUCA/CSUCA, San José Costa Rica, 1997, p. 60.]

<sup>376</sup> Véase [UNESCO (1998): “Visión y acción”, p. 50]

<sup>377</sup> Véase [UNESCO (1998): “Visión y acción”, p. 53]

<sup>378</sup> “En última instancia, si se espera que la Universidad o cualquier otra institución de Educación Superior realicen una contribución significativa al cambio y al progreso de la sociedad, el Estado y la sociedad deben percibir a la Educación Superior no como una carga para el presupuesto público sino, más bien, como una inversión nacional a largo plazo, para acrecentar la competitividad económica, el desarrollo cultural y la cohesión social. Ese es también el marco dentro del cual debe manejarse el problema de las responsabilidades de distribución de costos. En conclusión, el sostén público a la Educación Superior sigue siendo esencial para asegurar su misión educativa, social e institucional.” Cf. [Tünnermann B., Carlos: *La educación superior frente al cambio*. EDUCA/CSUCA, San José Costa Rica, 1997, p. 66.]

<sup>379</sup> Véase [Montiel, Nancy; Ulate, Anabel; Peralta, Luis C. y Trejos, Juan Diego: *La educación en Costa Rica: ¿un solo sistema?*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. Serie de Divulgación Económica N°28, febrero, 1997, pag. 16.]

<sup>380</sup> Una consecuencia particular del contexto histórico: el camino hacia una sociedad de conocimiento implica el requerimiento de mayores recursos para la investigación con significado (ya sea nacional o internacionalmente).

<sup>381</sup> La investigación y la construcción de la conciencia colectiva nacional no se pueden medir de la misma manera que el interés de una formación profesional individual. Esta última, en términos de costos de las instituciones correspondientes, sí puede regularse por las leyes de la oferta y la demanda sociales, aunque sin ausencia de acciones solidarias socialmente con los sectores más débiles de la nación.

<sup>382</sup> Véase [Rosero, Luis: “La revolución demográfica”, *La Nación*, 31 de enero de 1999, p. 19A.]

<sup>383</sup> Idem.

<sup>384</sup> Idem.

<sup>385</sup> Cf. [UCR y PNUD, *Boletín del Observatorio del Desarrollo*, Año 1, No 2, Enero-febrero 1999, p. 7]

<sup>386</sup> Cf. [*La Nación*, 7 de febrero de 1999.]

---

<sup>387</sup> Un dato que deberá evaluarse en el futuro: entre 1993 y 1997 los jóvenes constituyen la mitad de los desempleados; y se estima que mucho del problema es consecuencia de la ausencia o debilidad o inadecuación educativas. La tasa de participación de jóvenes en el empleo decayó en ese mismo periodo: de 42,8% al 40,%. Esta información es producto de una investigación hecha por Francisco de Paula Gutiérrez para CEFSA. Cf. [Avalos, Angela: “Jóvenes y mujeres sin empleo”, *La Nación*, 21 de setiembre de 1998, p. 6 A.]

# BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

## ARTÍCULOS, LIBROS Y DOCUMENTOS

- [1] Acuña, Emilio / Arguedas, Marcela / Barrantes, Luis / Camacho, Kemly / Robles, Xinia / Vargas, Guillermo: “Análisis del desarrollo histórico del movimiento estudiantil del Instituto Tecnológico de Costa Rica”, Cartago, Costa Rica: ITCR, abril de 1983.
- [2] Altmann, Josette: *Costa Rica en América Latina*, San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO; 1998.
- [3] Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica: “Reforma del artículo 78 de la Constitución Política”, decreto legislativo No. 7676, expediente 12.702, julio de 1997.
- [4] Banco Interamericano de Desarrollo - BID: *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, San José, Costa Rica: 1996.
- [5] Baruch, Leonel: Locución transcrita en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998.
- [6] Castro Vega, Oscar: *Fin de la Segunda República. Figueres y la Constituyente del 49*, San José, Costa Rica: 1996.
- [7] Cerdas, Rodolfo: *La otra cara del 48. Guerra fría y movimiento obrero en Costa Rica 1945-1952*, San José: EUNED, 1998.
- [8] Céspedes, Víctor Hugo / Jiménez, Ronulfo: *Costa Rica: una economía en recesión. Informe sobre la economía en 1996*. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica: 1997.
- [9] Céspedes, Víctor Hugo: “Crecimiento y condiciones sociales”, en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998.
- [10] Chaves, Gisella / Barrantes, Celia / Cambronero, Marielos / López, Maycool: *Caracterización del sector exportador en Costa Rica: 1992-1997*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Monografía # 51, junio de 1998.
- [11] Comisión de Enlace: “Convenio de financiamiento de la educación superior universitaria estatal”, 1998.

- [12] Comisión Económica para América Latina, CEPAL: *Anuario estadístico de América Latina y El Caribe*, 1996.
- [13] CONARE- OPES: información suministrada por la División de Sistemas, 1999.
- [14] CONARE- OPES: información suministrada por la División de Sistemas, 2000.
- [15] CONARE- OPES: Documentos suministrados por la División de Sistemas, 1999.
- [16] CONARE-OPES: *Características sociodemográficas de los estudiantes de las universidades estatales 1996*, San José, Costa Rica: CONARE-OPES, 1997.
- [17] CONARE-OPES: *La situación laboral y otras características de los graduados de 1995 de las universidades estatales*, San José, Costa Rica: CONARE-OPES, 1997.
- [18] Contraloría General de la República: *Memoria Anual 1981-1997. Liquidaciones Presupuestarias de las Instituciones de Educación Superior estatal 1989-1997*.
- [19] Contreras, Carlos: "La pobreza", *Síntesis*, No. 23, Enero julio 1995, España.
- [20] DGEyC: *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, 1998.
- [21] Drucker, Peter: *La sociedad poscapitalista*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1999.
- [22] Fernández Alfaro, Joaquín Alberto: *Oduber*, San José, Costa Rica: EUNED, 1997.
- [23] Figueres, José María / Doryan, Eduardo: Proyecto de ley "Fundamentos y garantías para el desarrollo y mejoramiento continuo del sistema educativo nacional", Asamblea Legislativa: 12 setiembre de 1996.
- [24] Fisher, Julie: *The road to Rio*, Westport, Connecticut: Praeger, 1993.
- [25] Fox, James: "US aid to Costa Rica: An overview", Agency for International Development, Centre for Development Information and Evaluation, noviembre de 1995.
- [26] Gurdián, Rodolfo: Locución transcrita en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998.
- [27] Hausmann, Ricardo: "Avances parciales y estancamientos en el proceso de reforma estructural costarricense" en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998.

- [28] Imprenta Nacional: Alcance de *La Gaceta*, 9 de febrero de 1977.
- [29] Imprenta Nacional: *La Gaceta* N. 129, 8 de julio de 1996.
- [30] Imprenta Nacional: *La Gaceta* N. 17, 26 de enero de 1999.
- [31] Imprenta Nacional: *La Gaceta* N. 4, 7 de enero de 1976.
- [32] Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998.
- [33] Jofré V., Arturo: *La Universidad en América Latina: Desafíos y estrategias para las próximas décadas*. Editorial Tecnológica de Costa Rica, San José, Costa Rica: 1994.
- [34] Lizano, Eduardo: *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica 1982-1994*, Academia de Centroamérica, 1999.
- [35] López, Juan Diego: *Los cuarenta días de 1948*. Heredia: EUNA, 1998.
- [36] MIDEPLAN: *Plan nacional de desarrollo humano*, en la dirección de Internet <http://www.mideplan.go.cr>.
- [37] Ministerio de Educación Pública, División de Control de la Calidad: “Promoción pruebas de Bachillerato”, 1998.
- [38] Ministerio de Educación, División de Control de Calidad: “Las instituciones de educación media de Costa Rica”, San José, Costa Rica: 1998.
- [39] Montiel, Nancy / Rojas, Hugo: *Algunos determinantes de la conclusión de la educación secundaria en Costa Rica*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. Serie de Divulgación Económica N°28, San José, Costa Rica: febrero, 1997.
- [40] Montiel, Nancy / Ulate, Anabel / Peralta, Luis C. / Trejos, Juan Diego: *La educación en Costa Rica: ¿un solo sistema?*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. Serie de Divulgación Económica N°28, San José, Costa Rica: febrero, 1997.
- [41] Mora, Jorge: *La inversión estatal en educación superior en Costa Rica*, Heredia. UNA, 1996.
- [42] Observatorio del desarrollo: *Tendencias del Desarrollo Costarricense*, (disco compacto) 1998.
- [43] Observatorio del desarrollo: *Tendencias del Desarrollo Costarricense*, (disco compacto) 2000.
- [44] Oreamuno, Rodrigo: Locución en Jiménez, Ronulfo: *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia Centroamérica 1998.

- [45] Organización de las Naciones Unidas: *Estudio Económico y Social Mundial 1995*. Nueva York: Naciones Unidas, 1995.
- [46] PROCOMER: *Exportaciones de Costa Rica: análisis de las estadísticas*, 1997.
- [47] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD: *Informe sobre desarrollo humano 1997*, Madrid, España: Ediciones Mundi-Prensa, 1997.
- [48] Proyecto Estado de la Nación: *Estado de La Nación 3*, San José, Costa Rica, 1997.
- [49] Proyecto Estado de la Nación: *Estado de La Nación 4*, San José, Costa Rica, 1998.
- [50] Robbins, Donald / Gindling, J.H.: “Liberalización comercial, expansión de la Educación y desigualdad en Costa Rica”. FFCE,UCR, N.27 de Divulgación Económica, octubre,1996.
- [51] Rodríguez, Eugenio: *Voces del 43*, San José, Costa Rica: EUCR, 1995
- [52] Rodríguez, Miguel Angel: Locución en Jiménez, Ronulfo: *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia Centroamérica 1998.
- [53] Rojas Bolaños, Manuel: *Los años ochenta y el futuro incierto*. Serie Nuestra Historia, fascículo 20. Segunda Reimpresión, EUNED, San José, 1997.
- [54] Rojo, Juan Manuel: “Introducción” en el libro del Consejo de Universidades de España, Secretaría General: *La universidad y las funciones de los Consejos Sociales*, España.
- [55] Rovira Mas, Jorge: *Costa Rica en los años '80* .San José, Costa Rica: Editorial Porvenir, S.A., ICADIS, CRIES, 1987.
- [56] Ruiz, Angel: *Entre la política y la filosofía. Gramsci y la crítica al marxismo*. San José, Costa Rica: EUCR, 2000.
- [57] Ruiz, Angel: *La Tercera República. Ensayo sobre la Costa Rica del futuro*, San José, Costa Rica, 1991.
- [58] Ruiz, Angel: *Ocaso de una utopía. En las entrañas del marxismo*. San José, Costa Rica: Editorial de la UCR, 1993.
- [59] Ruiz, Angel: *Universidad y sociedad en América Latina*, San José, Costa Rica: FLACSO-UNA, 1994.
- [60] Ruiz, Marco Vinicio: Locución transcrita en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998.

- [61] Sauma, Pablo / Trejos, Juan Diego: *Evolución reciente de la distribución del ingreso en Costa Rica. 1977-1986*, Instituto de Investigación en Ciencias Económicas, San José, Costa Rica: UCR, 1990.
- [62] Seligson, Mitchell / Martínez, Juliana / Trejos, Juan Diego: *Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas*. San José, Costa Rica: IICE-UCR, 1996.
- [63] Sojo, Carlos / Rojas, Manuel: *El malestar con la política*, San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO, 1995.
- [64] Sojo, Carlos: *Los de en medio*, San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, 1997.
- [65] Solís, Manuel Antonio: *Costa Rica: ¿Reformismo socialdemócrata o liberal?.* San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, 1992.
- [66] Stiglitz, Joseph: "Más instrumentos y metas más amplias: desde Washington hasta Santiago", en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998.
- [67] Thurow, Lester: *El futuro del capitalismo*, Argentina: Javier Vergara Editor, 1996.
- [68] Tünnermann B., Carlos: *La educación superior frente al cambio*. EDUCA/CSUCA, San José, Costa Rica: 1997.
- [69] Ulate, Anabel: *La deuda interna. Una confusión, un problema, una solución*, San José, Costa Rica: IICE-UCR, 1997.
- [70] UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura): "La educación superior en el siglo XXI: Visión y Acción", documento de trabajo para la "Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. La educación superior en el siglo XXI. Visión y acción", París, Francia: UNESCO, 1998.
- [71] Universidad de Costa Rica / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Boletín del Observatorio del Desarrollo*, Año 1, No 2, Enero-febrero 1999.
- [72] Unión Internacional de Telecomunicaciones: *Indicadores de telecomunicaciones de las Américas*, abril 2000.
- [73] Vargas, Jorge: *Modelo metodológico para la evaluación y planificación de un sistema curricular en el ITCR*, ITCR, 1984.
- [74] Vargas, Luis Paulino: *UNED de Costa Rica. Realidad y esperanza*, San José, Costa Rica: EUNED, 1996.

- [75] Vargas, Thelmo: “Eficiencia del sector público”, en González, Claudio / Camacho, Edna (Editores): *Políticas económicas en Costa Rica* (Tomo I). San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica y Ohio State University, 1990.
- [76] Vargas, Thelmo: “Reforma fiscal: políticas e instituciones”, en Jiménez, Ronulfo (Editor): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1998.
- [77] Vega, Milena *et al*: “Cambios en la estructura de clases de Costa Rica a partir de la década del ochenta (1987-1995)”, Instituto de Investigaciones Sociales, UCR, 1996.
- [78] Vega, Milena: “Cambios en la sociedad costarricense en las décadas de los ochenta y noventa”, *Anuario de Estudios centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1996.
- [79] World Bank: *Strategies for Higher Education Reform, Higher Education Policy Paper-Draft*. Washington D.C, USA: World Bank, 1992.
- [80] World Bank: *World Development Indicators 1997*. Washington D.C., USA: World Bank, 1997.

## ARTÍCULOS DE PRENSA

### ARTÍCULOS DE OPINIÓN

- [1] Arias, Oscar: “Un balance y una predicción”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 19 de agosto de 1999, p. 15 A.
- [2] Arias, Oscar: “¿Un ‘hombre fuerte?’”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 16 de setiembre de 1999, p. 15 A.
- [3] Cámara de Industrias de Costa Rica: “Foro industrial”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 7 de marzo de 1999.
- [4] Carazo, Rodrigo: “Volver atrás, ¿será posible?”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 23 de enero de 1999.
- [5] Castillo, Francisco: “Nuestra justicia y el siglo XXI”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 31 de enero de 1999.
- [6] Cerdas, Rodolfo: “Costa Rica: se acerca la hora”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 5 de setiembre de 1999, p. 15 A.
- [7] De la Cruz, Yalena: “Fortalecer la CCSS”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 18 de febrero de 1999.
- [8] Garnier, Leonardo: “Tras el ‘combo’, ¿qué?”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 23 de marzo del 2000.
- [9] Garnier, Leonardo: “Educación, PIB y viceversa”, distribuido por Internet a finales de abril del 2000.
- [10] Gutiérrez Góngora, Jaime: “El problema somos los ticos”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 14 de julio del 2000, p. 15 A.
- [11] Gutiérrez Saxe, Miguel: “Dos cosas más sobre el financiamiento universitario”, borrador manuscrito, 1994.
- [12] Gutiérrez Saxe, Miguel: “Financiamiento de las universidades”, Diario *La República*, 10 de febrero de 1994.
- [13] Gutiérrez Saxe, Miguel: “Respuestas sabias”, *La Nación*, 25 de setiembre de 1999, p. 15 A.
- [14] Gutiérrez Sch., Rodrigo: “Hacia una regulación general”, Semanario *Universidad*, San José, Costa Rica: 6 de marzo de 1998.
- [15] Jaramillo, Juan: “Las escuelas de medicina”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 29 de diciembre de 1998.

- [16] Jaramillo, Juan: “Nueva universidad”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 26 de marzo de 1999.
- [17] Jaramillo, Orlando: “Competencia profesional”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 28 de diciembre de 1998.
- [18] Macaya, Gabriel: “La utopía de la educación”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 21 de febrero de 1999.
- [19] Méndez Mata, Rodolfo: “Nada fácil”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 24 de febrero de 1999.
- [20] Méndez Mata, Rodolfo: “Visión de futuro”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 6 de marzo de 1999.
- [21] Molina, Iván: “Origen de la reforma social”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 19 de abril del 2000
- [22] Montaner, Carlos: “Las potencias bananeras”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 21 de marzo de 1999.
- [23] Naranjo, Fernando: “Los errores del ‘modelo’”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 26 de agosto de 1998.
- [24] Rosero, Luis: “La revolución demográfica”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 31 de enero de 1999.
- [25] Sancho, Hilda: “Calidad de la atención médica”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 23 de noviembre de 1998.
- [26] Sancho, Hilda: “Formación Médica”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 5 de abril de 1999.
- [27] Sobrado, Juan José: “Razón de la desconfianza”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 11 de marzo de 1999.
- [28] Sobrado, Miguel: “Acreditación de carreras”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 9 de marzo de 1999.
- [29] Sobrado, Juan José: “¿Empresas o administración?”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 10 de abril de 1999.
- [30] Sobrado, Miguel: “Rendición de cuentas”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 16 de diciembre de 1998.
- [31] Sobrado, Miguel: “Tribunales cautelares”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 8 de enero de 1999.
- [32] Solís, Ottón: “Lenguaje del subdesarrollo”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 24 de febrero de 1999.

- [33] Tovar, Roberto: “Acción con prioridad social”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 28 de setiembre de 1998.
- [34] Urbina, Alejandro: “El origen del deterioro”, columna Buenos Días, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 2 de junio del 2000, p. 15 A.

## REPORTES PERIODÍSTICOS

- [35] Avalos, Angela: “Garantizan dinero a las pensiones”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 2 de marzo de 1999.
- [36] Avalos, Angela: “Jóvenes y mujeres sin empleo”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 21 de setiembre de 1998.
- [37] Avalos, Angela: “Más turistas nos visitan”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 29 de diciembre de 1998.
- [38] Avalos, Angela: “Plan para actualizar a los médicos”, Diario *La Nación*, 8 de agosto de 1999.
- [39] Avalos, Angela: “País con buena nota en salud”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 22 de junio del 2000, p, 5A.
- [40] Barahona, Hazel: “Cambio gradual en bachillerato”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 2 de marzo de 1999.
- [41] Barahona, Hazel: “Conducta será vital”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 25 de febrero de 1999.
- [42] Barahona, Hazel: “Estudiar solo está de moda”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 1 de noviembre de 1998.
- [43] Barahona, Hazel: “FES amenaza con otra marcha”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 6 de marzo de 1999.
- [44] Barahona, Hazel: “Más apoyo a educación técnica”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 16 de febrero de 1999.
- [45] Barahona, Hazel: “Nocturnos darán educación abierta”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 18 de febrero de 1999.
- [46] Barahona, Hazel: “Pugna por novedad educativa”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 1 de abril de 1999.
- [47] Barahona, Hazel: “Reto a educación técnica”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 8 de marzo de 1998.
- [48] Barquero, Marvin: “Ciencia impulsa exportaciones”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 4 de mayo de 1999.

- [49] Barquero, Marvin: "Incentivos apenas cumplen", Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 12 de octubre de 1998.
- [50] Bulkeley, William: "Para graduarse, haga clic y siga las instrucciones", *The Wall Street Journal*, incluido en Diario *La Nación*, 23 de marzo de 1999.
- [51] Burgos, Nidia: "Prevea hoy ... su futuro", Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 13 de octubre de 1998.
- [52] Colegio de Periodistas: "Frecuencias de radio y televisión deben ser licitadas por el Estado", Diario *La Nación*, 26 de marzo del 2000.
- [53] Délano, Manuel: "Crece la desconfianza de los latinoamericanos en sus conciudadanos, líderes e instituciones", Diario *El País* (digital), España: 14 de mayo del 2000.
- [54] Delgado, Edgar: "Afloran diferencias sociales", Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 21 de setiembre de 1998.
- [55] Delgado, Edgar: "Ardua lucha en turismo", Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 22 de marzo de 1999.
- [56] Delgado, Edgar: "Más fuerza a educación técnica", Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 12 de agosto de 1998.
- [57] Delgado, Edgar: "País atrae 18 nuevas empresas", Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 27 de diciembre de 1998.
- [58] Delgado, Edgar: "País debe sanar su infraestructura", Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 20 de marzo de 1990.
- [59] Delgado, Edgar: "País suma competitividad", Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 5 de abril de 1999.
- [60] Delgado, Edgar: "Firmas ticas buscan oportunidades", 5 de enero de 1999.
- [61] Delgado, Edgar: "Economía crecería menos", *La Nación*, 2 de setiembre de 1999, p. 27 A.
- [62] Delgado, Edgar. *La Nación*, 20 de setiembre de 1999, p. 36 A.
- [63] Diario *La Nación*, Agencia *France Press*, San José, Costa Rica: 19 de marzo de 1999.
- [64] Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 2 de setiembre de 1998.
- [65] Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 21 de febrero de 1999.
- [66] Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 3 de noviembre de 1998.
- [67] Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 5 de noviembre 1998.
- [68] Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 7 de febrero de 1999.

- [69] Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 1 de marzo de 1999.
- [70] Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 12 de agosto de 1998.
- [71] Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 17 de setiembre de 1998.
- [72] Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 21 de febrero de 1999.
- [73] Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 21 de noviembre de 1998.
- [74] Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 24 de febrero de 1999.
- [75] Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 6 de mayo de 1998.
- [76] Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: Editorial, 13 de febrero de 1999.
- [77] Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: Editorial, 31 de julio del 2000.
- [78] Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: Editorial, 6 de setiembre de 1998.
- [79] Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: Editorial, 8 de febrero de 1999.
- [80] Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: Editorial, 21 de julio del 2000.
- [81] Diario *La Nación*: “Cae desempleo europeo”, San José, Costa Rica: 16 de noviembre de 1999.
- [82] Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: “Japón solicita reforma mundial”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 18 de enero de 1999.
- [83] Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: “Prevalecen las desigualdades”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 10 de setiembre de 1998.
- [84] Diario *La Nación*, San José, Costa Rica, Agencia EFE: “Cultura: base del desarrollo”, San José, Costa Rica: 19 de marzo de 1999.
- [85] *El Financiero*: “Guía Universitaria”, marzo de 1998.
- [86] Feigenblatt, Hazel: “Buscan solución a red cantonal”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 24 de febrero de 1999.
- [87] Feigenblatt, Hazel: “CCSS enfatizará en inversiones”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 8 de octubre de 1998.
- [88] Feingeblatt, Hazel: “Hidroeléctricas coquetean al país”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 2 setiembre de 1998.
- [89] Feigenblatt, Hazel: “Giro en Banco Mundial”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica, 21 de diciembre de 1999.
- [90] Herrera, Berlioth: “Salud y educación sin recortes”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 27 de mayo de 1998.
- [91] Herrera, Berlioth: “Variarán pensiones de maestros”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 24 de febrero de 1999.

- [92] Herrera, Mauricio: “Gobierno se somete a examen”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 23 de abril d 1998.
- [93] Herrera, Mauricio: “Pesimistas, inconformes... pero felices”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 21 de febrero de 1999.
- [94] Herrera, Mauricio: “Presidente pide mayor esfuerzo”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 11 de febrero de 1999.
- [95] Herrera, Mauricio: “Ticos siguen fieles al Estado”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 11 de mayo de 1998.
- [96] Herrera, Mauricio: “‘Combo’ detonó la frustración”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 25 de junio del 2000, p. 4A.
- [97] Jacobsen, Sally: “Bisturí al FMI”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 28 de setiembre de 1998.
- [98] Lara, Juan Fernando: “Alta tecnología a zona rural”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 1 de abril de 1999.
- [99] Lara, Juan Fernando: “Atacarán corrupción”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 29 de julio del 2000, p. 12 A.
- [100] Leitón Patricia / Matute Ronald: “Refuerzo a educación y obras”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 31 de agosto de 1998.
- [101] Leitón, Patricia: “Crecen nuevas exportadoras”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 2 de noviembre de 1998.
- [102] Leitón, Patricia: “Fuerte alza en producción”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 17 de febrero de 1999.
- [103] Leitón, Patricia: “CAT, fuerte carga para el fisco”, Diario *La Nación*, p. 4 A.
- [104] Leitón, Patricia / Guevara, José David: “Fuerte impulso a educación”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 2 de setiembre de 1999, p. 6 A.
- [105] Leitón, Patricia: “Resaltan Gasto social tico”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 14 de diciembre de 1999, p. 25 A
- [106] Loaiza, Vanesa: “Internet más ágil”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 11 de febrero de 1999.
- [107] Loaiza, Vanessa / Solano, Montserrat: “Labor social a paso lento”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 6 de mayo del 2000.
- [108] Maldonado, Ricardo: “Biotecnología choca con comercio”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 22 de febrero de 1999.
- [109] Matute, Ronald: “Sólido apoyo a concertación”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 28 de setiembre de 1998.

- [110] Méndez, William: “Avanzan reformas al ICE”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 9 de febrero de 1999.
- [111] Méndez, William: “Dudan de aumento en penas”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 23 de marzo de 1999.
- [112] Moya, Ronald: “Un diálogo sin miedos”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 23 de marzo de 1999.
- [113] Noguera, Yanancy: “Cefsa: ojo a la crisis externa”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 8 de octubre de 1998.
- [114] Noguera, Yanancy: “Central tras otro año estable”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 16 de diciembre de 1998.
- [115] Noguera, Yanancy: “Difícil nuevo corte al gasto”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 22 de junio de 1998.
- [116] Noguera, Yanancy: “Exportaciones muy dinámicas”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 22 de setiembre de 1998.
- [117] Noguera, Yanancy: “No a privatización con monopolio”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 12 de octubre de 1998.
- [118] Ramírez, Alexander: “Educadores contra reformas”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: sábado 6 de febrero de 1999.
- [119] Ramírez, Alexander: “Ingreso directo a carrera en la UNA”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 27 de enero de 1999.
- [120] Ramírez, Alexander: “UCR agiliza trámites”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 11 de febrero de 1999.
- [121] Sánchez, Aquileo: “A cosechar el efecto Intel”, Diario *La Nación*, 6 de julio de 1998.
- [122] Sánchez, Aquileo: “Más CAT en menos manos”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 31 de agosto de 1998.
- [123] Segini, Giannina: “Telecomunicaciones con reglas obsoletas”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 2 de agosto del 2000, p. 5 A.
- [124] Solano, Montserrat: “Ticos recelan de la justicia”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 22 de marzo de 1999.
- [125] Solano, Montserrat: “Avanza control a las universidades”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 11 de agosto de 1999, p. 5 A.
- [126] Solano, Montserrat: “Poca inversión en aulas”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 19 de agosto de 1999, p. 4 A.

- [127] Solano, Montserrat: “Promoción menor en Bachillerato”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 11 de diciembre de 1999
- [128] Solano, Montserrat: “Mercado exige a profesionales”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 20 de diciembre de 1999.
- [129] Solano, Montserrat: “Educación pública aun renquea”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 2 de abril del 2000.
- [130] Suarez, Josefa: “Pensión privada gana espacio”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 12 de octubre de 1998.
- [131] Venegas, Ismael: “Banca estatal provoca debate”, Diario *La Nación*, San José, Costa Rica: 20 de marzo de 1999.

## SOBRE EL AUTOR

Angel Ruiz Zúñiga nació en San José, Costa Rica. Su vida profesional ha estado asociada a varios temas: historia y filosofía de las matemáticas, educación matemática, filosofía política y desarrollo social, sociología e historia de las ciencias y la tecnología, problemas de la educación superior, y asuntos de la paz mundial y el progreso humano. Autor de más de 25 libros y 140 artículos académicos, expositor y conferencista en más de 70 congresos internacionales y 20 países, y organizador de más de 30 eventos científicos ha sido, también, consultor y asesor nacional e internacionalmente en asuntos científicos, académicos y políticos.

- **Catedrático** de Matemáticas de la Universidad de Costa Rica (1973--). **Director fundador** del Centro de *Investigaciones Matemáticas y Meta-Matemáticas*, CIMM, Universidad de Costa Rica (desde 1997); **Director fundador** del Programa de *Investigaciones Meta-Matemáticas*, Escuela de Matemática de la Universidad de Costa Rica (1990-1997) y del Programa de *Acción Social Matemáticas, Ciencia y Sociedad* (desde 1990).
- **Profesor Investigador Visitante** en el Departamento de Historia de la Ciencia de la Universidad de Harvard, 1989 (*Fulbright Scholar*).
- **Presidente fundador** de la *Asociación Costarricense de Historia y Filosofía de la Ciencia* (desde 1983); **Secretario** del *Comité Interamericano de Educación Matemática* (1987-1995) y **vocal** (1999-2003). **Miembro** del **Consejo Latinoamericano** de la *Sociedad Latinoamericana de Historia de las Ciencias y la Tecnología* (desde 1988).

### Algunos de sus libros:

- *Matemáticas y Filosofía* (1990, Editorial UCR, Costa Rica, **Mención honorífica** Premio *Jorge Volio* 1995; prólogos Luis Camacho Naranjo y Fernando Leal),
- *La Tercera República: ensayo sobre la Costa Rica del futuro* (1991, Inst. Centroamericano Cultura y Desarrollo; prólogo Fernando Volio Jiménez).
- *Ciencia y tecnología en la construcción del futuro* (editor, 1991, Asoc. Cost. de Historia y Filosofía de la Ciencia).

- *Ocaso de una utopía*. (1993, Edit. UCR, Costa Rica, **Primer lugar** Premio Jorge Volio de Filosofía 1995; prólogo Oscar Arias Sánchez).
- *Universidad y Sociedad en América Latina* (1995, FLACSO; **Ganador certamen** UNA-FLACSO 1995).
- *Historia de las matemáticas en Costa Rica* (editor científico, 1995, E. UCR y UNA; prólogo José Joaquín Trejos Fernández).
- *Disquisitiones Arithmeticae* de Carl Gauss (con H. Barrantes y M. Josephy, versión castellana de esta obra famosa, 1995, Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, Colombia).
- *Elementos de Cálculo Diferencial (complejo didáctico con 4 libros de texto, con H. Barrantes, San José, Costa Rica: Ed. UCR, 1997).*
- *The History of the Inter American Committee of Mathematics Education*. [con H. Barrantes, Colombia: Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, 1998, con Barry University (USA) y el International Committee on Mathematics Instruction (ICMI), Prólogo por Ubiratan D'Ambrosio].
- *Geometrías no euclidianas*. (San José, Costa Rica: EUCR, 1999).
- *Entre la política y la filosofía. Gramsci y la crítica al marxismo*. (San José, Costa Rica: EUCR, 2000).