

Costa Rica. Tiempos de transición

Jaime Ordóñez

El artículo analiza los contrastes entre el modelo de desarrollo de Costa Rica, diseñado hace décadas por una elite dirigente con objetivos políticos claros, y la crisis actual de dicho modelo, cuyos desafíos se agravan por la falta de una clase política que esté a la altura de los cambios requeridos. Es necesaria una transformación del rol del Estado y de los partidos, para poder enfrentar la pobreza y la exclusión social, y asegurar la continuidad de un modelo social que se ha demostrado regionalmente exitoso.

El problema fundamental de Costa Rica es cómo enfrentar el siglo XXI con la calidad de vida (y el aura democrática) que vivió durante toda la segunda mitad del siglo XX, en una realidad interna y externa sumamente distinta y, además, cambiante desde todo punto de vista. Primero, está la cuestión de la agenda política y económica. El *Welfare State* a la costarricense —nacido de las reformas sociales de los años 40, promovidas por Rafael

Ángel Calderón Guardia, y, sobre todo, del exitoso proyecto socialdemócrata diseñado a partir del año 50 por José Figueres y Rodrigo Facio, entre otros— se encuentra hoy en una etapa de crisis lenta, presa de una entropía resultante de la situación fiscal y de diversos factores endógenos y exógenos. Los partidos políticos parecen no haber sido capaces, medio siglo después de esos pactos políticos y económicos, de reinventarse a sí mismos y, menos

Jaime Ordóñez: director de la Cátedra de Teoría del Estado de la Universidad de Costa Rica; consultor internacional para proyectos de ONU, BID, BM, OEA-AICD, Unión Europea; fue asesor y coordinador de los programas de Administración de Justicia y Reforma del Estado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; autor de varios libros y artículos en revistas especializadas en el área de derecho internacional, ciencia política y reforma del Estado en América Latina; es director y presidente del Centro de Estudios para el Futuro, San José de Costa Rica.

Palabras clave: sistema político, modelos económicos, crisis, Costa Rica.

aún, de reinventar la partitura general del Estado. Desde hace más de un lustro se vive en Costa Rica una sensación de naufragio político, sin que nadie sepa claramente cómo corregir el problema.

En segundo término, está el contexto regional e internacional. La negociación que los países de América Central sostienen con Estados Unidos de cara a un posible Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (Cafta) a partir de 2004, se ha mostrado sumamente dificultosa, no solo por los problemas estructurales de asimetría existentes entre el país norteamericano y las pequeñas naciones del istmo (asimetrías que estallaron en el ámbito internacional como una bomba de tiempo en la reciente reunión de la Organización Mundial de Comercio en Cancún), sino, además, porque el proceso de negociación ha evidenciado una grave carencia de los países de la región: la existencia de un plan nacional de desarrollo orgánico y de largo plazo. Las naciones centroamericanas, Costa Rica incluida, carecen de verdaderas estrategias de desarrollo. La reforma y apuntalamiento de sus aparatos productivos, en el campo agrario, industrial y en una muy incipiente economía de servicios, tiene sentido hacerla si se cuenta con un claro plan general de desarrollo para los próximos 20 o 30 años y, además, su inserción en la economía internacional. Ningún país centroamericano piensa por encima de la inmediatez del cierre

del próximo periodo fiscal y, en el mejor de los casos, con la mira puesta en las siguientes elecciones presidenciales. La ausencia de pensamiento estratégico y las debilidades estructurales para la competitividad internacional son un rasgo común de nuestros países.

La opción de nuevas competitividades

Ciertamente, Costa Rica logró en la última década y media hacer una transición relativamente exitosa de su modelo productivo tradicional (economía agraria basada en el café y el banano) hacia un sistema más abierto y competitivo. Hoy la factura de turismo es la más importante del país. Asimismo, la economía agraria tradicional ha sido parcialmente sustituida por una floreciente industria en semillas, flores de exportación, etc. En la actualidad, la mitad de los empleos de Costa Rica están vinculados a las ventas al exterior, así como 80% de la tierra sembrada es utilizada en productos asociados con la exportación. A pesar de tener un territorio muy pequeño, Costa Rica produce 97% de la mandioca que consumen los estadounidenses, 90% de la piña, 80% del chayote, 80% de la yuca, 60% del banano, 40% del melón, 25% del jugo de naranja; asimismo produce 41% de la piña que consumen los europeos, 30% del melón, 28% de los helados que compran y 23% de la sandía.

La atracción de grandes empresas extranjeras como Intel, Abbot, Procter & Gamble, entre otras, suponen para el

país una sinergia económica importante, no obstante el escenario de régimen de *zonas francas* (con exoneraciones fiscales) mediante las cuales se implementó su radicación. La dinamización económica de estas transnacionales hacia Costa Rica es relativa. Como han demostrado las estadísticas, la diferencia entre el PNB y el PIB con o sin Intel es de cerca de 25%, monto desmedido para una empresa que tiene una exoneración total en materia de impuesto sobre la renta en el país. La solución del galopante crecimiento del déficit fiscal en Costa Rica va por dos vías. Por un lado, se tendrá que hacer una renegociación razonable para todas las partes de ese escenario de paraíso fiscal que dichas empresas extranjeras disfrutaban y, además, se deberá aprobar en el Parlamento a fines de 2003 o comienzos de 2004 una reforma tributaria integral que logre aumentar la exigua recaudación, actualmente de 13% del PIB. La solución de este tema constituye, sin duda, un prerrequisito urgente para el sostenimiento y reconstrucción de la clase media (cerca de 60% de la población) y la lucha contra la pobreza.

Más recursos para la inversión social y la lucha contra la pobreza

A pesar de su aceptable rendimiento en materia de desarrollo humano (generalmente se ubica entre los primeros países del llamado *desarrollo humano intermedio* en el índice del PNUD, alternando esa posición con Chile,

Uruguay y Argentina), Costa Rica presenta problemas endémicos y no resueltos en materia social. El índice de pobreza fluctúa entre 20% y 25% de la población, porcentaje injustificado para un país donde se mueven gran cantidad de recursos resultantes del turismo, de los emprendimientos de exportación agraria e industrial, y del giro de algunas transnacionales importantes en el ámbito de la tecnología y los servicios. La debilidad tributaria y fiscal del país se desnuda claramente en este campo.

Los programas de lucha contra la pobreza –generalmente de carácter focalizado y casuista y financiados por una suerte de «cajón de sastre» presupuestario llamado Fodesaf– han servido nada más como paliativo para que, en algunas ocasiones de crisis aguda como la vivida internacionalmente en los años 80 y 81, los indicadores sociales no cayeran en picada, tal y como sucedió en otros países centroamericanos. Sin embargo no han solucionado ni mucho menos el problema de la pobreza endémica y estructural, la cual parece inamovible en la proporción poblacional indicada. La solución estratégica en materia de inversión social que Costa Rica demostró exitosa en otros momentos de su historia –la inversión universal en educación, salud y vivienda que realizó durante las décadas de los 50, 60 y 70– no puede ser hoy profundizada debido al desequilibrio fiscal y la reducida capacidad de liquidez del Ministerio de Hacienda.

Profundas entropías se manifiestan en ese contexto. Por ejemplo, el imperativo constitucional de 6% del PIB de inversión estatal en la educación pública se está incumpliendo hace varios años, con un monto real que no supera 5,2%. La reforma tributaria y fiscal se desnuda, una vez más, como una de las asignaturas pendientes y más urgentes de la transformación del Estado.

Reinventar la clase política

Costa Rica comparte con la mayoría de los países centroamericanos una enfermedad, aparentemente contagiosa: el descrédito de la clase política. Los partidos tradicionales, el PLN (Partido Liberación Nacional, de filiación socialdemócrata) y el PUSC (Partido Unidad Social Cristiana), han caído durante los últimos años en un marasmo, reduciéndose de manera sustantiva sus afiliados y sus bases de votantes.

El abstencionismo ha crecido notoriamente en las últimas tres elecciones presidenciales. Tanto en el caso del PLN como del PUSC, la entropía es resultado del deterioro de sus clases dirigentes y su incapacidad para articular una nueva agenda estratégica para el Estado costarricense. Incluso las nuevas agrupaciones, como el PAC (Partido Acción Ciudadana), que logró una importante suma de diputados en la última elección, se debate en rupturas internas y no está claro todavía que logre consolidarse como una opción política de largo plazo.

El problema fundamental de la clase política costarricense parece ser sustantivo y conceptual: su debilidad reside en su manifiesta incapacidad para realizar planes estratégicos de Estado que permitan darle un segundo aire a la gestión pública. A diferencia de las figuras de los años 40, 50 y 60 (representados por nombres como los ya mencionados Figueres y Facio, o como Daniel Oduber o Rafael Calderón Guardia), las nuevas clases políticas carecen del sentido visionario y universal de aquellos dirigentes.

La química entre Estado y mercado. Costa Rica fue durante varias décadas uno de los países latinoamericanos que probó que las ideas de Keynes podrían ser una llave exitosa para el desarrollo y la construcción de clases medias: inversión en capital humano (fundamentalmente en educación y salud); participación del Estado como promotor-facilitador de la inversión privada y la expansión del mercado; creación de infraestructura social no únicamente como provisión de mano de obra, sino, además, como resorte para el crecimiento. A diferencia de otros países del continente, en especial del Cono Sur, en los cuales se verificó un desmantelamiento de la capacidad instalada del Estado (con procesos de privatizaciones y aperturas disímiles y no regulados, que probaron ser exitosos en muy pocos casos y con rotundos fracasos en la mayoría de las ocasiones), la sociedad costarricense ha sido profundamente cauta y parsimoniosa en esos

cambios. Todavía la electricidad, las comunicaciones, los seguros y los licores constituyen un monopolio estatal y su proceso de apertura augura ser lento, calculado y negociado. La parsimonia parece ser una de las claves históricas del carácter y la sociología política del costarricense.

Dentro de este proceso, un factor fundamental de la nueva agenda política de Costa Rica en esta primera década del siglo XXI debería ser una inteligente y razonable química entre la participación del Estado y las fuerzas del mercado en el relanzamiento de la agenda estratégica del país. Costa Rica demostró históricamente que el Estado puede ser un socio importante e imprescindible en las apuestas de desarrollo, no solo como facilitador de la inversión y promotor social, sino como

regulador y organizador de las fuerzas económicas privadas y de los diversos agentes del mercado. En un momento que el desmantelamiento del Estado en los países en vías de desarrollo parece ser uno de los pecados y causas del fracaso del ya extinto Consenso de Washington, la experiencia histórica de Costa Rica demuestra que ni el fundamentalismo de Estado ni el fundamentalismo de mercado son opciones verdaderas ni prácticas en el mundo de las realidades. El desarrollo siempre va de la mano de un equilibrio entre lo público y lo privado. La clave de Costa Rica –que ya probó que esa química y esos equilibrios son posibles– es reescribir y reinventar esa vieja y exitosa fórmula.

San José de Costa Rica, septiembre de 2003

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Julio-Septiembre 2003

México

Nº 279

ARTÍCULOS: **Ricardo Paredes M.**, Participación laboral de la mujer en ausencia de datos de panel. El caso de Chile. **Augusto Castillo** y **Fernando Lefort**, Protección contra la exposición del tipo de cambio a largo plazo con contratos de futuros a corto plazo. El caso de los contratos *forward* en UF chilenas/dólares. **Liliana Meza González**, Apertura comercial y cambio tecnológico. Efectos en el mercado laboral mexicano. **Juan José Fernández-Durán**, **M. Mercedes Gregorio-Domínguez** y **Francisco Soto-Roiz**, Cálculo de seguros de desempleo para créditos en México. **Enrique Hernández Laos** y **Jorge Velázquez Roa**, Globalización, dualismo y distribución del ingreso en México. **Manuel Ontiveros Jiménez**, Gasto público y provisión de servicios. El caso de la educación primaria en México. **Ernesto Acevedo** y **Marlon Aguilar**, Un sistema de advertencia oportuna de crisis cambiarías para México.

Fondo de Cultura Económica, Carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, D.F. Suscripciones: teléfono: 52 27 46 71, Sra. Irma Barrón. E-mail: <trimestre@fce.com.mx>. Internet: <http://www.fce.com.mx>