



Costa Rica: cada día más cerca de Centroamérica

Jaime Ordóñez *

Tema: Se analizan los retos de gobernabilidad en Costa Rica durante el segundo Gobierno de Oscar Arias (2006-2010) en un contexto nacional e internacional muy distinto al de su primer Gobierno (1986).

Resumen: La actual situación política y económica de Costa Rica es sustancialmente diferente a la vivida durante la primera presidencia de Oscar Arias (1986-1990). En primer lugar, el histórico sistema político bipartidista característico (desde 1950 a 1990) de la sociedad costarricense se ha transformado en un modelo multipartidista que ha demostrado ser extremadamente impredecible en cuanto a negociaciones parlamentarias y acuerdos políticos. En segundo lugar, los retos que supone la negociación del Tratado de Libre Comercio con EEUU y la República Dominicana (CAFTA-DR) y su ratificación por el Parlamento de Costa Rica han monopolizado el debate público en 2006 y probablemente lo sigan dominando en 2007. No obstante, además del CAFTA, el auténtico reto y el más importante objetivo de la segunda Administración Arias y de la nación en su conjunto será la redefinición de una nueva agenda del desarrollo para el siglo XXI, que incluya la reforma administrativa e institucional y una nueva estrategia y sistema fiscal que reduzca las distancias con respecto a los países de la OCDE.

Análisis: El problema más grave que afronta el presidente Oscar Arias en esta segunda administración es que –a diferencia de la letra del antiguo tango– 20 años sí son muchos y un país puede cambiar sustancialmente en ese tiempo, hasta el punto de ser casi irreconocible. La Costa Rica de 1986, en la que Arias tomó el poder por primera vez para desarrollar su proyecto de paz en América Central –que le permitió obtener su premio Nobel y dedicarse extensamente a la política exterior– es distinta a la de 2006, mucho más complicada y demandante en su política interna. Sus primeros meses de Gobierno muestran las dificultades de enfrentarse a realidades y reglas del juego políticas diferentes y cambiantes. En primer lugar, ya no se trata de una Costa Rica bipartidista y predecible en su negociación y juego parlamentario, como fue ese largo y pacífico período de 1950 a fines de 1990, en que socialdemócratas y la oposición socialcristiana-conservadora se repartieron alternativamente el poder. La Costa Rica donde los herederos de Figueres y Calderón Guardia –como si se tratara de dos religiones laicas– se repartían el mundo y los votantes, es cosa del pasado. Hoy es un país disperso, atomizado y multipartidista donde los espectros políticos se han difuminado y existe un reacomodo de los sectores económicos y productivos. Esto implica cambios en las clases sociales, los estamentos socioeconómicos y los partidos políticos. La incertidumbre política y electoral que reina en buena parte de América Latina se ha extendido a Costa Rica.

La bandera de la socialdemocracia se la disputan el Partido Liberación Nacional (PLN) de Arias (25 diputados) y el Partido Acción Ciudadana (PAC) de Ottón Solís (17 diputados), una escisión de la socialdemocracia, que es el principal partido de oposición. Arias ganó la elección a Solís por un estrecho margen del 1% –aunque con mayor ventaja en las parlamentarias– y el país experimenta

* Director del Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica –auspiciado por OEA, AECEI, DFID y ACIDI–, profesor de Teoría del Estado y catedrático de la Universidad de Costa Rica

divisiones ideológicas importantes, la más aguda vinculada a la ratificación del Tratado de Libre Comercio con EEUU y la República Dominicana (CAFTA-DR). Este tema polariza a Costa Rica entre los partidarios del aperturismo y los defensores del *welfare state* a la costarricense. El presidente Arias, apoyado por sectores empresariales nacionales y extranjeros y los medios de comunicación, es el principal impulsor del TLC, transformándolo en el tema central de su primer año de Gobierno. Ottón Solís –representando a clases medias, profesionales, trabajadores públicos y sectores académicos– propone una renegociación del Tratado, invocando enmiendas en la apertura de telecomunicaciones, seguridad social, patentes y propiedad intelectual, la solución de controversias en materia de inversión, y otros temas de interés social.

Hay otros sectores políticos, como el Partido Libertario (PL), una suerte de *libertarianos* radicales seguidores de Hayek, Friedman y el *CATO Institute* de EEUU (siete diputados), quienes, apoyados por sectores de la empresa privada y compañías que cabildan contra los impuestos, impulsan la reducción del Estado, la desreglamentación y el libre juego del mercado. El viejo partido Unidad Socialcristiana (PUSC, mezcla de sectores conservadores y democristianos inspirados en la *Rerum Novarum*) cayó en picado en la última elección y, de ser uno de los dos grandes partidos del último medio siglo ha pasado a convertirse en una minoría legislativa de sólo cinco diputados y de incierta supervivencia política. Algunos otros partidos minoritarios, con representación unipersonal en la Asamblea Legislativa, completan un cuadro parlamentario complejo, de dificultosas negociaciones y resultados.

Este escenario político atomizado supone que las negociaciones del presidente Arias en el Parlamento sean muy casuísticas, con alianzas puntuales y por temas específicos, lo que implica ausencia de pactos de largo plazo. El socio legislativo de hoy puede ser el adversario de mañana. El PL y el PUSC, los principales aliados del Gobierno para la aprobación del TLC, sin duda serán adversarios en la aprobación de una eventual reforma tributaria. Lo han anunciado reiteradamente. Y así, caso por caso. Una suerte de campo minado donde se toma el día a día como viene, y donde la habilidad de Costa Rica en otros tiempos para realizar pactos estructurales y de largo plazo en la definición de políticas públicas (lo cual diferenció a este pequeño país de otros de América Latina) parece ser de más difícil consecución.

El CAFTA-DR

El gran tema de 2006 ha sido la discusión del TLC con Centroamérica y EEUU, y con seguridad lo será también en 2007. En el escenario político y social de Costa Rica, los temas más polémicos del Tratado son, entre otros, los siguientes:

- (1) *Apertura de telecomunicaciones y transformaciones al ICE (Instituto Costarricense de Electricidad)*, una de las instituciones insignia del Estado benefactor de las últimas décadas. El Anexo 13 al Capítulo de Telecomunicaciones del CAFTA busca una apertura en telefonía celular, telecomunicaciones internacionales y fibra óptica, incluyendo Internet y tecnología avanzada. Los opositores indican que la fibra óptica tiene tutela constitucional, al igual que la minería y otros productos estratégicos, y su apertura obliga a una tutela más estricta que la que posibilita el TLC.
- (2) *Eliminación de los medicamentos genéricos*, en atención a las normativas de protección de patentes y propiedad industrial, que constituyen un importante porcentaje de la provisión de medicina de la Caja Costarricense del Seguro Social. Este debate se ha agudizado a partir del eco en Costa Rica de varias resoluciones de la última ronda de Doha, en especial la relativa a la protección de la salud frente a la propiedad industrial y patentes.
- (3) *Solución de controversias*. Este capítulo ha generado un encendido debate académico, pues obliga al país a ir a tribunales de arbitraje y paneles de solución de controversias en todos los casos, lo cual parece generar conflictos constitucionales al obligar a una enajenación de la jurisdicción nacional no voluntaria. También entra en contradicción con el Convenio del CIADI (Centro de arbitrajes en materia comercial, del Banco Mundial) ratificado por Costa

Rica con una cláusula interpretativa que obliga al país a agotar su procedimiento interno, tanto administrativo como jurisdiccional.

Es un debate encendido y complejo, pues Costa Rica no puede hacer caso omiso de los procesos bilaterales y multilaterales de libre comercio, en un momento en el que casi toda América Latina está negociando con Washington. Pero buena parte de los ciudadanos se observa con temor en el espejo de México y el NAFTA. La experiencia de México con el NAFTA ha sido contradictoria y preocupante, y la sociedad costarricense lo sigue con cuidado. Después de una década de libre comercio, el PIB habrá crecido en México pero la pobreza parece no haberse paliado, sino todo lo contrario. El muro de cientos de kilómetros que la Administración Bush levanta a lo largo del Río Bravo para impedir la migración mexicana es el indicador más claro de que los TLC sin fondos de compensación o fondos estructurales podrán generar crecimiento e inversión, y amplios beneficios para algunos sectores, pero pobreza para otros grupos de la población. Son las luces y sombras del libre comercio: crecimiento de la inversión, pero aumento paralelo de las asimetrías económicas internas.

El tema es álgido pues –a diferencia del resto de los países centroamericanos en los cuales el TLC se aprobó de forma relativamente sencilla– en Costa Rica existe una fuerte oposición de sectores sindicales, de las universidades públicas y del funcionariado de las principales instituciones del Estado. Pese a que Costa Rica no tuvo los procesos de guerra civil o los grupos insurgentes de izquierda que experimentaron sociedades como la salvadoreña o la nicaragüense durante los años 60 y 70, la resistencia civil al TLC ha sido más fuerte, al punto que es el único país de la región donde su texto no ha sido ratificado por el Parlamento. La sociedad costarricense está partida por el debate. El presidente Arias lo ha hecho prácticamente el *leit motiv* de su Gobierno, una apuesta arriesgada porque –incluso en la hipótesis de que lograra aprobarlo a inicios de 2007– tendrá como resultado un país dividido, con un escenario complicado, pues otros temas esenciales como la reforma tributaria y fiscal y la reestructuración del Estado están pendientes y serán de difícil negociación.

Contexto económico y marco jurídico del CAFTA-DR

El CAFTA DR se da en un contexto de profundas asimetrías estructurales entre EEUU y los países centroamericanos (asimetrías que estallaron como una bomba de relojería en la reunión de la OMC en Cancún en 2005). El proceso de negociación sirvió para evidenciar una grave carencia centroamericana: la existencia de planes nacionales de desarrollo orgánicos y de largo plazo. Los países de la región, 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 incipientísima economía de servicios, tiene sentido si se tiene un plan general de desarrollo para los próximos 20 o 30 años y su inserción en la economía internacional. Ningún país centroamericano, Costa Rica incluida, piensa por encima de la inmediatez del cierre del próximo período 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 centroamericano y éste es un pesado fardo histórico para afrontar adecuadamente el CAFTA-DR.

Costa Rica carece de una Ley marco de planificación, presupuestación, control y rendición de cuentas que permita darle unidad sistemática a una serie de cuerpos legales dispersos. Por un lado está la *Ley de Planificación Nacional* 5.525 del 2 de mayo de 1974, sin ninguna conexión normativa ni estratégica con la *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos*, Ley 8.131. Ésta constituye un avance importante, aunque carece de referente estratégico, pues no está relacionada a la Ley de Planificación de 1974. El concepto de Plan Nacional de Desarrollo es inefectivo en Costa Rica y América Central, pues es un decreto ejecutivo emitido, abolido y transformado cada cuatrienio, cuando asume un nuevo Gobierno. Ello impacta en la lógica de la *Ley de Presupuesto*, promulgada anualmente por el Parlamento, una ley más o menos coyuntural, no amarrada a una lógica de planificación de largo plazo. A diferencia de Europa, donde existe, en buena medida, planificación estratégica sectorial, en Costa Rica la ausencia de relación sistémica

entre el desarrollo programático y el presupuestario del Estado, arroja resultados funestos para la marcha de la función pública. Justamente por ello, la ley más importante dictaminada anualmente por cualquier Parlamento, la Ley de Presupuesto –que establece los planes estratégicos globales por institución y los planes anuales operativos de todas las oficinas del Estado– carece de dirección estratégica. En el fondo, la inserción en la economía internacional no parece posible si Costa Rica –al igual que sus vecinos centroamericanos– no se plantea objetivos propios de desarrollo a largo plazo. Hace falta una agenda propia para competir con el resto del mundo.

El CAFTA-DR problematiza la principal ambición, no sólo de la clase política sino también de la mayoría de los sectores sociales costarricenses: cómo afrontar el siglo XXI con la calidad de toda la segunda mitad del XX, en una realidad interna y externa diferente y cambiante. Como ya se indicó, ese Estado Social de Derecho a la costarricense –nacido de las reformas sociales de los años 40, promovidas por Calderón Guardia, y, sobre todo, del exitoso proyecto social-demócrata diseñado a partir de 1950 por José Figueres y Rodrigo Facio, entre otros– hoy se encuentra en una etapa de crisis lenta, presa de una entropía resultante de la crisis fiscal y de diversos factores endógenos y exógenos. Los partidos políticos no han sido capaces de reinventarse a sí mismos y, menos aún, de reinventar la partitura general del Estado. Ese es el principal objetivo del presidente Arias en esta administración: crear una nueva agenda de Estado. Sin embargo, seis meses después de tomar posesión, el panorama es incierto y Costa Rica está enfrascada en un debate monocorde y desgastador (el CAFTA-DR) que le impide resolver otros temas básicos. La apuesta casi única por el TLC es arriesgada. Discutir la apertura sin afinar la agenda global de desarrollo parecería no ser lo indicado. La apertura a la inversión extranjera tiene que discutirse, concomitantemente, con un nuevo Plan Nacional de Desarrollo. En caso contrario, la agenda de la inversión extranjera obnubilará y marginará la necesidad de recomponer la estrategia de políticas públicas en el país.

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 clasificó en los últimos años entre los primeros países del *desarrollo humano intermedio* en el índice del PNUD, alternando esa posición en América Latina con Chile, Uruguay y Argentina), Costa Rica presenta problemas sociales endémicos y no resueltos. El índice de pobreza fluctúa entre un 20% y 25% de la población, porcentaje injustificado para un país que mueve gran cantidad de recursos 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 se desnuda claramente en este campo.

Los programas de lucha contra la pobreza –generalmente de carácter focalizado y financiados por una suerte de “cajón de sastre” presupuestario llamado FODESAF (Fondo de Desarrollo de Asignaciones Familiares)– sólo han servido como paliativo para que, en alguna ocasiones de crisis aguda, como la de 1980 y 1981, los indicadores sociales no cayeran en picado, como sucedió en otros países centroamericanos. Sin embargo, no han solucionado el problema de la pobreza endémica y estructural, que parece inamovible en el 20% o 25%. La solución estratégica en materia de inversión social que Costa Rica demostró con éxito en otros momentos –la inversión universal en educación, salud y vivienda entre 1950 y 1980– no puede ser profundizada por el desequilibrio fiscal y la reducida capacidad de liquidez del Ministerio de Hacienda. Profundas entropías se manifiestan en ese campo. Por ejemplo, el imperativo constitucional de un 6% del PIB de inversión estatal en educación pública se incumple hace varios años, con un monto real que no supera el 5,2%. La reforma tributaria y fiscal es una de las asignaturas pendientes y más urgentes de la transformación del Estado.

Como ha indicado el Programa Estado para 2004 (la tendencia se reconfirmó en 2005 y 2006), la incidencia de la pobreza total, medida por ingresos, pasó del 18,5% al 21,7%, el nivel más alto de la última década. Esto significó la aparición de más de “38.000 nuevos hogares pobres y un acumulado de aproximadamente un millón de personas pobres”. También se incrementaron la intensidad de la pobreza y el porcentaje de personas vulnerables a esa condición. Al mismo tiempo, se registró una caída del 6% en el ingreso *per cápita* promedio real de los hogares con ingreso

conocido. Tal y como se muestra en la Tabla siguiente, se evidencia una tendencia involutiva en los indicadores de pobreza.

Tabla 1. Estadísticas sociales, 2001-2004 (%)

Años	2001	2002	2003	2004
Intensidad de la pobreza (brecha) entre los hogares				
Total país	7,5	7,6	6,9	7,7
Zona urbana	5,9	6,0	5,6	6,4
Zona rural	9,7	9,8	8,9	9,6
Severidad de la pobreza entre los hogares				
Total país	4,0	4,0	3,7	4,0
Zona urbana	3,0	3,0	2,9	3,2
Zona rural	5,3	5,3	4,8	5,1
Incidencia de la pobreza entre los hogares				
Total país				
No pobres	79,7	79,4	81,5	78,3
No satisfacen necesidades básicas	14,4	14,9	13,4	16,1
Extrema pobreza	5,9	5,7	5,1	5,6
Zona urbana				
No pobres	83,1	82,7	84,6	81,1
No satisfacen necesidades básicas	13,0	13,8	12,1	14,9
Extrema pobreza	3,9	3,5	3,3	4,0
Zona rural				
No pobres	74,8	74,6	76,9	74,0
No satisfacen necesidades básicas	16,3	16,6	15,3	18,0
Extrema pobreza	8,9	8,8	7,8	8,0
Años	2001	2002	2003	2004
Población total por niveles de pobreza	3.897.661	3.990.617	4.082.568	4.173.864
No pobres	2.440.279	2.509.597	2.761.765	2.779.654
No satisface necesidades básicas	509.771	545.633	522.598	631.754
Extrema pobreza	213.757	225.541	227.264	240.547
Sin ingresos	65.806	58.529	52.252	52.989
Ignorado	668.048	651.317	518.689	468.920

Fuente: Informe Estado de La Nación, Año 2005, Programa Estado de la Nación, Costa Rica.

Existen cifras que indican que la pobreza se ha ido concentrando en las zonas rurales, fundamentalmente en las costas pacífica y atlántica y en las provincias de Guanacaste, Puntarenas y Limón. Éstas evidencian que la pobreza en la región Central equivale a la mitad de la existente en las demás regiones. Llama la atención el fuerte incremento de su incidencia en Brunca, donde pasó del 33,6% al 40,4% entre 2003 y 2004. Un estudio de la desigualdad social en los cantones de esta región indica que el coeficiente de Gini varía entre 0,477 (Osa) y 0,492 (Golfito), niveles superiores en más de cinco puntos al promedio nacional y, desde una perspectiva internacional, similares al promedio de las naciones latinoamericanas.

Tabla 2. La desigualdad social

Región Central				
No pobres	84,6	84,1	86,0	82,9
No satisfacen necesidades básicas	11,9	12,3	11,0	13,5
Extrema pobreza	3,5	3,5	3,0	3,6
Región Chorotega				
No pobres	68,8	67,3	69,4	66,9
No satisfacen necesidades básicas	18,9	19,0	19,7	23,1
Extrema pobreza	12,4	13,7	10,9	10,0
Región Pacífico Central				
No pobres	70,4	73,5	74,0	74,4
No satisfacen necesidades básicas	18,8	19,4	19,8	17,7
Extrema pobreza	10,9	7,1	6,2	7,9

Fuente: Informe Estado de La Nación, Año 2005, Programa Estado de la Nación, Costa Rica.

Costa Rica no tiene otra solución que examinar cuidadosamente su estrategia de inversión social para efectuar una verdadera y eficaz política de reducción de la pobreza. Para ello es necesaria una reforma tributaria global, cambiando la tipología de los impuestos de renta e IVA y los mecanismos de control fiscal y arancelario. Primero, está la necesidad de cambiar el modelo de

renta territorial por renta mundial, paso indispensable para evitar la evasión fiscal en ese rubro, la cual no es menor del 50% de la recaudación. Desde el punto de vista del régimen de zonas francas, se tendrá que hacer una renegociación razonable para todas las empresas que participan del “paraíso fiscal” hasta 2008. El objetivo es imponer a las llamadas empresas *de pie suelto* una tasa tributaria estandarizada del 15% por concepto de impuesto de la renta –siguiendo el patrón de Irlanda y otros países captadores de inversión– y, en todo caso, un porcentaje sustancialmente menor al 25% o 30% que le pagarían al IRS (*Internal Revenue Service*) en EEUU, o bien sumas superiores en los países europeos de sus casas matrices. Por otro lado, hay que hacer reformas urgentes en otros aspectos del modelo tributario, renta global y un IVA que incluya no sólo los bienes, sino también los servicios, como la mayoría de los países de la OCDE. Se trata de promover una reforma integral que aumente la exigua recaudación tributaria, actualmente en un 13% del PIB, para llevarla a un 18%-20%. La solución de este tema constituye un pre-requisito urgente para el sostenimiento y reconstrucción de la clase media y la lucha contra la pobreza.

La opción de nuevas competitividades

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. 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 están vinculados a las exportaciones. El 80% de la tierra sembrada es utilizada para productos asociados con la exportación. A pesar de tener un territorio muy pequeño, Costa Rica produce el 97% de la mandioca que consumen los estadounidenses, el 90% de la piña, el 80% del chayote, el 80% de la yuca, el 60% del banano, el 40% del melón y el 25% del zumo de naranja; asimismo produce el 41% de la piña que consumen los europeos, el 30% del melón, el 28% de los helechos que compran y el 23% de la sandía.

La atracción de grandes empresas extranjeras como INTEL, Abbot y Procter and Gamble, entre otras, suponen para el país una sinergia económica muy importante, no obstante el escenario de régimen de *zonas francas* (exoneraciones fiscales) mediante las cuales fueron introducidas al país. La dinamización económica de esas empresas 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 un 25%, monto desmedido para una empresa que tiene una exoneración total en materia de impuesto de la renta. Una vez más, la corrección fiscal parece imperiosa en este campo.

Conclusiones: Costa Rica fue durante varias décadas uno de los países latinoamericanos que probó que las ideas de Keynes podrían ser una llave para el desarrollo y la construcción de clases medias: inversión en capital humano (educación y salud); participación del Estado como promotor de la inversión privada y la expansión del mercado; y creación de infraestructura social no sólo como provisión de mano de obra, sino 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 pocos casos y rotundos fracasos en la mayoría de las ocasiones) la sociedad costarricense ha sido profundamente cauta y parsimoniosa. 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, una de las claves 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 sólo 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 en el que el desmantelamiento del Estado en los países en vías de desarrollo parece ser una de las causas del fracaso del *consenso de Washington*, la experiencia histórica de Costa

Rica demuestra que ni el *fundamentalismo de Estado* ni el *fundamentalismo de mercado* son opciones realistas ni prácticas en el mundo de las realidades. El desarrollo siempre va de la mano como un equilibrio entre lo público y lo privado. La clave de Costa Rica –que ya probó que esa química y esos equilibrios son posibles durante buena parte del siglo XX– es reescribir y reinventar esa vieja y exitosa fórmula.

Jaime Ordóñez

Director del Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica –auspiciado por OEA, AECI, DFID y ACDI–, profesor de Teoría del Estado y catedrático de la Universidad de Costa Rica